JOSÉ PEDRO GALVÃO DE SOUSA

DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

EDIÇÃO SARAIVA
SÃO PAULO
1971

Dilectissimæ uxori

filiisque carissimis

ÍNDICE E SUMÁRIO

Capítulo IV

AUTORIDADE E REPRESENTAÇÃO

Capítulo V

A REPRESENTAÇÃO COMO VALOR SIMBÓLICO MANIFESTANDO UMA ORDEM TRANSCENDENTE

Capítulo VI

SÔBRE A ORIGEM E O SENTIDO DAS INSTITUIÇÕES REPRESENTATIVAS

PREFÁCIO

Tema empolgante de direito constitucional e uma das questões de maior alcance na vida dos povos, a representação política oferece, sob o prisma da teoria do Estado, diferentes aspectos.

O presente estudo tem por objetivo considerá-la nas suas várias significações. Não se trata apenas das instituições representativas ou parlamentares, mas ainda do poder político enquanto representa a sociedade, da participação do povo no govêrno e da representação no sentido transcendente.

É sobretudo no tocante ao problema da representação parlamentar que se tem debatido o assunto. Por isso mesmo tal aspecto merecerá especial atenção, inclusive quanto à parte histórica, necessária para apreender os conceitos ao vivo e para encontrar soluções inspiradas não em irrealidades ou mitos, mas sim na "política experimental".

Entretanto, esta dissertação não visa a traçar normas práticas, de maneira a constituir um programa de reforma política. Destina-se a focalizar alguns conceitos fundamentais, cujo esclarecimento prévio é indispensável para chegar às soluções a serem formuladas em face das condições das sociedades contemporâneas.

Nem muito menos pretende o autor esgotar o assunto, tão vasto e complexo. Vem colocar os têrmos do problema, num trabalho de síntese.

Fazendo-o em perspectiva histórico-filosófica, reitera o que escreveu em 1954, ao apresentar uma comunicação à IV.ª Jornada Franco-Latino-Americana de Direito Comparado:

> A formulação concreta das reformas constitucionais pertence à prudência política do homem de Estado, do legislador, do sociólogo, do estudioso da ciência jurídica, tendo em vista a realidade social e a formação histórica de um povo. O que não é possível, neste terreno, é viver de abstrações.

E ainda:

> A autoridade e a representação perderam o seu sentido mais profundo. O conceito da sociedade política e o das autonomias sociais foram sacrificados aos ídolos do Estado e da soberania.

Em outro estudo anteriormente publicado — A Historicidade do Direito e a Elaboração Legislativa — *o autor apontou no abstracionismo um vício que tem deformado a mentalidade de alguns juristas e homens públicos, particularmente nos domínios do direito constitucional. É o que se verifica a propósito da representação política, com as interpretações que tem suscitado, dando origem a uma "fantasmagoria pueril e pedante", no dizer de Marcel de la Bigne de Villeneuve, ao tratar do assunto no segundo volume do seu* Traité Général de l'État.

Não é objetivo dêste trabalho examinar as várias doutrinas existentes sôbre a natureza jurídica da representação política, nem outros problemas conexos, tais como as relações entre a representação e a soberania, ou as duas principais modalidades do govêrno representativo moderno: parlamentaris-

mo e presidencialismo. A técnica dos diversos sistemas de organização do sufrágio fica também fora das cogitações do autor.

Veja-se, nas páginas aqui reunidas, uma introdução à problemática da representação política, no âmbito da Teoria do Estado.

Vila Santa Clara, Cotia

25 de Agôsto de 1971

NOTA — As citações, no decurso da exposição, limitam-se a indicar o nome do autor, o título da obra e a página, encontrando-se na bibliografia, ao fim do volume, os dados completos atinentes às respectivas edições.

CAPÍTULO I

A IDÉIA DE REPRESENTAÇÃO NO DIREITO

1. Significações do vocábulo.
2. A representação no direito público e no direito privado.
3. Representação como instrumento para externar reivindicações ou queixas.
4. Reminiscências do direito primitivo.
5. Progressivo desenvolvimento da idéia de representação a partir do direito romano.

CAPÍTULO I

A IDÉIA DE REPRESENTAÇÃO NO DIREITO

1. Aplicando-se à atividade humana, em setores dos mais variados, a idéia de representação manifesta o relacionamento do homem com os objetos que o cercam e, de um modo especial, com as pessoas em cuja convivência decorre o seu próprio existir.

O conhecimento do mundo exterior, com o qual se comunica pelos sentidos, dá à inteligência uma representação das coisas nêle existentes, permitindo-lhe alcançar, pela abstração, o plano das idéias universais. Pode, além disso, o homem, com a sua imaginação e utilizando-se de conhecimentos anteriores, criar mentalmente sêres fantásticos, como um centauro ou uma sereia. São outras tantas representações do seu espírito. Os símbolos são também representações, por exemplo, a bandeira, símbolo da pátria.

O conhecimento científico é uma representação da realidade, tendo em vista a estrutura das coisas ou os fenômenos que ocorrem no mundo da natureza. A história, narrativa autêntica dos fatos, representa no espírito acontecimentos de outras épocas, cuja reconstituição mental seja possível mediante documentos suficientemente comprobatórios. As artes, finalmente, proporcionam ensejo para os mais diversos tipos de representação, quer se trate de uma pintura ou de uma escultura, quer de uma peça teatral ou de uma película cinematográfica.

Velázquez representou em tela famosa a rendição de Breda, e Miguel Ângelo transmitiu à posteridade a representação genial de Moisés talhado no mármore, tal como o

artista o concebeu trazendo nas mãos as Tábuas da Lei recebidas no Sinai.

Dizemos do ator de um drama ou de uma comédia que representou bem se de fato encarnou de modo positivo e fiel o personagem cujo papel lhe tocava desempenhar. Ao ator cabe apresentar concretamente ao público esta figura ideal. A representação é, pois, uma apresentação, ela torna presente a alguém um *tertius* que, no exemplo apontado, se ali não está realmente, encontra no artista quem possa reproduzir-lhe a imagem ao vivo. Pode ser o caso de um ente fictício, como Hamlet, ou de uma personalidade de existência histórica real, como Júlio César.

Lalande, no seu Vocabulário filosófico, dá-nos, entre outros, o seguinte significado de "representação": "O que está presente no espírito; o que "se representa"; o que forma o conteúdo concreto de um ato de pensamento". Em sentidos diferentes empregam a mesma expressão Aristóteles, os estóicos, os escolásticos, Descartes, Spinoza, Leibniz, Locke, Hume, Kant e Schopenhauer, donde o dizer José Ferrater Mora que a multiplicidade de aplicações do vocábulo em questão o torna de uso incômodo para os filósofos e os psicólogos [1].

Numa tentativa de sistematização, o segundo dos autores citados estabelece quatro sentidos fundamentais de "representação", a saber: 1) a apreensão de um objeto efetivamente presente; 2) a reprodução na consciência de percepções passadas ("representações da memória" ou recordações); 3) a antecipação de acontecimentos futuros (imaginação); 4) a composição na consciência de várias percepções não atuais (imaginação, e às vêzes, alucinação).

Freqüente é o emprêgo dessa palavra na linguagem jurídica, sendo aí também variada a sua significação. Tenha-se em vista o procurador tratando dos negócios de outrem; o advogado representando uma das partes em juízo; o promotor

---

(1) A. LALANDE, *Vocabulaire de la Philosophie*, v. *Représentation*. J. FERRATER MORA, *Diccionario de Filosofia*, v. *Representación*.

como órgão do Ministério Público; ou o parlamentar eleito para representar o povo. Nestas diferentes hipóteses vemos que há representação quando uma pessoa age em nome de outra ou substitui outra.

A substituição torna-se patente em matéria de sucessões, quando a lei se refere expressamente ao "direito de representação". Nos têrmos do Código Civil brasileiro isto ocorre "quando a lei chama certos parentes do falecido a suceder em todos os direitos em que êle sucederia, se vivesse" (artigo 1.620). O direito de representação dá-se na linha reta descendente e, em certos casos, na linha transversal, nunca na ascendente (artigos 1.621 e 1.622).

No *Tesouro da Língua Portuguêsa*, de Frei Domingos Vieira, encontramos duas acepções do vocábulo aplicado ao direito. A primeira corresponde precisamente ao direito das sucessões: "Têrmo forense. O direito de representar uma pessoa, e usar do direito que lhe competia". A segunda procede do direito político: "*Representação* nacional: corpo de deputados de uma nação reunidos em côrtes".

Por sua vez Morais, para o verbo "representar" equivalendo a "substituir, estar no lugar de alguém", dá o seguinte exemplo, também no direito sucessório: "O filho *representa* seu pai para suceder na herança do avô. Faz as vêzes, e usa do direito de seu pai" [2].

2. Aplica-se, pois, o mesmo vocábulo no direito público e no direito privado. E neste não só quanto à sucessão, mas ainda no caso do mandato, ou em matéria de incapacidade.

Sem remontarmos ao instituto romano do *mandatum*, nem nos determos na técnica de Códigos mais recentes — como o Código Civil português, que distingue o mandato com representação do mandato sem representação —, fique-

(2) A etimologia da palavra (*re praesentare*) indica os diversos significados: apresentar, pôr diante dos olhos, reproduzir pela imagem, reproduzir em si, estar presente, fazer as vêzes etc.

mos apenas com a linguagem clara e exata do Código brasileiro de 1916, caracterizando o mandato para logo em seguida o distinguir da procuração. É o que se acha disposto no artigo 1.288: "Opera-se o mandato quando alguém recebe de outrem podêres para, em seu nome, praticar atos, ou administrar interêsses. A procuração é o instrumento do mandato". A mesma precisão não existe no Código Civil francês, cujo artigo 1.984 se refere ao "mandato ou procuração". O mandatário pode estar munido de uma procuração com podêres amplos ou restritos, de conformidade com o que dispõe a lei.

É de um grande alcance a aplicação da idéia de representação em face da incapacidade jurídica. Assim o menor é representado por seu pai; o pupilo, pelo tutor; o ausente — desaparecido do seu domicílio sem ter deixado procurador —, pelo respectivo curador. Todos êstes são casos de representação legal, sendo os podêres do representante conferidos por lei, e não por um ajuste entre as partes, qual ocorre na representação convencional.

No direito processual, o conceito de representação aplica-se também em matéria de provas. As fontes da prova — faz ver Carnelutti — podem constituir ou não a representação do fato a provar. Assim, uma fotografia ou a narração feita por quem tenha presenciado o fato representam, por sinais ou palavras, o fato em questão [3].

No campo do direito administrativo, a pesquisa da natureza jurídica das relações entre o funcionário e o Estado suscitou várias teorias: a do mandato, a da representação e a orgânica, esta última formulada por Gierke na Alemanha e universalmente acolhida [4].

Passando ao direito internacional público, aí vamos encontrar o exemplo da representação diplomática. Embaixa-

---

(3) F. CARNELUTTI, *La Prova Civile*, págs. 108 e 109.

(4) Trata-se do seguinte problema: "Como explicar que a vontade dos sêres humanos — pessoas físicas — possa traduzir a vontade do Estado — pessoa jurídica?" (J. CRETELLA JUNIOR, *Tratado de Direito Administrativo*, Vol. I, págs. 90 e 93).

dores e ministros plenipotenciários, legados e núncios exercem uma função representativa, bem como as delegações que participam de uma Conferência internacional.

Finalmente, temos o caso da representação política, comportando vários aspectos, entre os quais a representação parlamentar. A respeito desta defrontamos com duas concepções opostas. Na tradição que prevaleceu antes da Revolução francesa, com o mandato imperativo, a representação era assimilada ao mandato de direito privado e os representantes eram, a bem dizer, procuradores da categoria social pela qual haviam sido escolhidos, devendo cingir-se às instruções recebidas. Modernamente surge o chamado mandato representativo, passando a representação a diferençar-se nìtidamente do mandato tal qual se configura no direito civil. Entende-se que os deputados representam tôda a Nação e não apenas os eleitores que os designaram, podendo deliberar livremente, sem as limitações inerentes ao mandato imperativo.

Desta forma veio a estabelecer-se uma distinção bem acentuada entre a representação no direito privado e no direito público. Carl Schmitt observa que um dos poucos autores de direito político no século XIX conscientes da peculiaridade de *público* no conceito de representação foi Bluntschli, que no seu *Allgemeines Staatsrecht* escreveu o seguinte: "A representação em direito político é completamente distinta da representação em direito privado. Por isso não podem aplicar-se àquela os postulados fundamentais válidos para esta". Na língua alemã a palavra *Repräsentation* aplica-se no direito público, e para designar a representação em direito privado usa-se *Vertretung* ou *Stellvertretung,* do verbo *streten*, que significa representar, substituir, indicando-se assim a representação como "agir em nome de alguém" — tal o caso do procurador — ou "substituir outra pessoa", consoante ocorre no direito das sucessões. Ao contrário de Bluntschli, Robert von Mohl coloca-se sob o prisma privatístico ao dar os conceitos de *Repräsentation* ou *Vertretung* — sem os distinguir — a modo de um processo mediante o qual a influência que

todo o corpo de cidadãos ou uma parte dêles tem sôbre a ação política é exercida em seu nome por um número pequeno dêles e em cumprimento do seu dever [5].

3. Outros sentidos de "representação" ainda poderiam ser lembrados. Assim o aparato de que deve cercar-se, em determinadas circunstâncias, quem ocupa certos cargos públicos, acarretando gastos (donde a "verba de representação"), ou a posição elevada ocupada por alguém na sociedade ("uma pessoa de representação"). Na linguagem esportiva, essa palavra pode indicar uma equipe: a seleção de futebol de um país é a "representação nacional".

Restringindo-nos ao vocabulário jurídico, importa notar o uso da mesma palavra para expressar mais um conceito: representação ou solicitação à autoridade, e especialmente a transmissão, feita em geral por escrito, de uma reivindicação ou de uma queixa dirigida a quem de direito para que se faça justiça, ou se atenda a uma reclamação ou a um pedido. É o que se verifica no processo criminal quanto aos crimes de ação pública, dependendo esta, quando a lei o exige, "de representação do ofendido ou de quem tiver qualidade para representá-lo". Em tal expressão, do Código de Processo Penal brasileiro de 1941, no artigo 24, acham-se dois sentidos diversos de "representação": a) queixa, ou "representação do ofendido"; b) representação do ofendido por "quem tiver qualidade para representá-lo". E o artigo seguinte acrescenta: "A representação será irretratável, depois de oferecida a denúncia".

No seu *Manual de Direito Administrativo*, Marcello Caetano distingue entre o direito de representação e o direito de petição. O objeto dêste é um requerimento ou pedido; o daquele, uma sugestão. Pede-se a satisfação de um interêsse

---

(5) CARL SCHMITT, *Verfassungslehre*, pág. 209. Eis a primeira parte do texto citado de Bluntschli: *Die staatsrechtliche Repräsentation ist von der privatrechtlichen Stellvertretung völlig verschieden.* Para a representação política é usada também a expressão *Volksvertretung.*

legítimo, ou o reconhecimento de um direito; representa-se para promover uma alteração ou reforma [6].

Em se tratando de representação política, aplica-se também êste último significado. Pelos seus representantes o povo faz chegar aos podêres públicos o conhecimento de certas situações para as quais solicita a devida atenção, seguida das providências que couberem. Tais eram os *cahiers de doléances* dos Estados Gerais ou Provinciais na França antiga, bem como as *remontrances* dirigidas pelo Parlamento ao Rei.

É bem de ver que, nos tempos da justiça privada, quando cada um fazia justiça por suas próprias mãos, não havia ensejo para a representação em qualquer dos sentidos indicados.

Da mesma forma, quando os antigos germanos se reuniam nas clareiras das florestas, para deliberar em comum sôbre os assuntos da coletividade, ou quando as populações dos cantões suíços em suas assembléias tomavam semelhantes deliberações, a representação não tinha aí razão de ser.

Com o desenvolvimento da sociedade e do direito, a idéia representativa surge e vai-se corporificando em diversas manifestações, vindo a tornar-se um elemento imprescindível para a defesa dos interêsses particulares e para a garantia das liberdades públicas.

4. No direito primitivo de muitos povos há o costume de imputar os atos dos membros de determinada tribo a tôda a coletividade tribal. E assim qualquer membro da tribo pode ser objeto da vingança exercida contra outra pessoa da mesma tribo que tenha cometido uma injúria. Tal idéia se relaciona com as concepções do totemismo, atribuindo aos indivíduos de uma determinada comunidade a participação num mesmo totem, do qual o grupo se considera descendente, isto é, um animal ou planta, que ao mesmo tempo serve de emblema e dá o nome a êsse grupo.

---

(6) M. CAETANO, obra citada, vol. II, pág. 717.

Entre os indígenas australianos, os *alatunjas* ou ministros do culto convocavam os membros do clã totêmico para os ritos habituais e obrigatórios. Por outro lado punham-se em contacto com os *alatunjas* de outros clãs, que cumpriam a mesma função, destacando-se aquêles que tinham mais iniciativa e sabiam impor-se aos seus pares. Daí surgiam medidas tomadas em comum para serem aplicadas depois aos diferentes clãs.

Moret e Davy apontam, em tais reuniões, o esbôço de um govêrno representativo e federativo, exercido pelas assembléias dos chefes locais, com deliberações a excederem os limites do clã e a se estenderem por tôda a tribo. Lembram também as observações de Howitt sôbre as tribos nativas do sudeste da Austrália, onde um chefe era responsável perante o povo e podia mesmo ser condenado à morte na assembléia tribal, estando presentes outros chefes. Além disso, havia um verdadeiro conselho de administração composto pelos anciãos e mais tarde aberto a todos os homens adultos do grupo. O poder pessoal era, pois, contido por um órgão de caráter representativo. A autoridade exercia-se dentro de um regime sujeito a limitações, temperado que era pelo conselho da comunidade [7].

O simbolismo de alguns povos fundava-se no que êles tinham por uma realidade: a participação no totem. Os ritos eram expressão de vivências coletivas de um profundo significado na vida dos homens integrados na comunhão tribal. Do rito ao mito, e do mito à teoria foi havendo uma progressiva racionalização, levada ao extremo nas utopias e ideologias modernas. Mas estas utopias e ideologias — por exemplo, a utopia messiânica de Marx, da sociedade comunista do futuro, ou a ideologia racista de Hitler — acabaram, apesar de terem sido produto de uma elaboração racional, por fazer voltar ao mito, vindo daí as páginas de Ernst Cassirer sôbre o "mito do Estado".

---

(7) A. Moret — G. Davy, *Des Clans aux Empires*, págs. 65 e 77 a 83.

Os tipos ideais de dominação de Max Weber — a dominação carismática, a tradicional e a legal ou racional — envolvem também um tríplice conceito de representação [8]. Entre os primitivos a representação é carismática. Na Idade Média prevalece a representação tradicional. A representação legal é o ideal dos modernos Estados constitucionais. Novas modalidades de representação carismática irrompem nas "monarquias de direito divino" e nos Estados totalitários do século XX.

5. O direito romano desconheceu, nas relações de direito privado, o instituto da representação como o temos hoje. É o que se pode verificar em face do princípio: *Per extraneam personam nobis adquiri non posse* (Gai. 2.95).

Com o correr dos tempos, para atender às necessidades do comércio, foram sendo utilizados processos que a suprissem, aproveitando-se a organização da família e o poder do *paterfamilias* sôbre os filhos e os escravos — que agiam em seu nome — e estendendo-se êste sistema de responsabilizar o *paterfamilias* por atos de seus subordinados mesmo quando os prepostos fôssem livres.

O mandato por muito tempo foi tido como simples serviço de amizade, donde o não ser remunerado [10].

---

(8) Além da exposição do assunto feita em *Wirtschaft und Gesellschaft*, ver de MAX WEBER *Die drei reinen Typen der legitimen Herrschaft*, publicação póstuma em *Preussische Jahrbücher* (transcrito por J. WINCKELMANN, *Legitimität und Legalität in Max Webers Herrschaftssoziologie*, págs. 106-120). Distingue Weber entre a relação social de *solidariedade* (a ação de cada um é imputada sempre a todos) e a de *representação* (a ação de um determinado indivíduo é imputada aos demais). Aponta as seguintes formas típicas de representação: representação *apropriada* (o chefe apropria-se do direito de representação), *estamental* (por direito próprio, v.g., côrtes feudais e antigos estamentos alemães), *vinculada* (com mandato imperativo, p. ex., Estados Gerais da França) e *livre* (parlamentos modernos). Cf. *Economia y Sociedad* (trad. espanhola), I, págs. 46 e 47 e 307 a 315. Note-se que o primeiro tipo é o das sociedades patriarcais e *carismáticas*, tendo aí a representação ao mesmo tempo um sentido *tradicional* (xeques de clãs, caciques de tribos, *patels* de aldeia etc.)

(9) MAX KASER, *Das Römische Privatrecht*, I, págs. 225, 229 e 231.

(10) Haja vista o texto de Paulo: *Mandatum nisi gratuitum nullum est: nam originem ex officio et amicitia trahit, contrarium ergo est officio merces* (D. 17.1.1.4).

Quanto ao processo romano, exigia a presença das partes, mas com o tempo se chegou a uma quase-representação em justiça, primeiro por um *cognitor*, mandatário constituído em têrmos solenes em presença do adversário, e depois por um *procurator*, designado sem solenidade e podendo ser um simples administrador de negócios.

Posteriormente o direito canônico muito viria contribuir para o pleno reconhecimento da idéia de representação, com os princípios: *potest quis per alium quod potest facere per seipsum* e *qui facit per alium est perinde ac si faciat per seipsum* (11).

No tocante às instituições políticas, os comícios oferecem matéria para indagações sôbre se tiveram caráter representativo, ou se foram modalidades de democracia direta. Para Carré de Malberg, a antiguidade não conheceu o regime representativo. Segue, assim, a opinião de Rousseau, que atribuía a idéia política de representantes ao govêrno feudal. Léon Duguit, pelo contrário, afirma a existência da representação política entre os romanos, apoiando-se em Mommsen. Jellinek sustenta-o igualmente, quanto à Grécia e quanto a Roma, dizendo que cabe a negativa apenas em se tratando dos órgãos superiores da República: a assembléia do povo e o Senado (12).

O principado, reunindo em si atribuições das antigas magistraturas, reveste-se de um inequívoco cunho de representatividade, como se depreende do famoso texto de Ulpiano referente ao poder que, pela lei régia, passou do povo para o Imperador (13).

---

(11) T. E. HOLLAND, *Jurisprudence*, pág. 124. C. 68, de R. I. in Sext.: c. 72 eodem.

(12) CARRÉ DE MALBERG, *Théorie Générale de l'État*, II, pág. 232. LÉON DUGUIT, *Traité de Droit Constitutionnel*, II, págs. 495 e 496. G. JELLINEK, *Allgemeine Staatslehre*, pág. 569 (L. III, Cap. 17, n.º 2).

(13) D. 1.4.1: *Quod principi placuit, legis habet vigorem: utpote cum lege regia, quae de imperio eius lata est, populus ei et in eum omne suum imperium et potestatem conferat.*

Mas o fato é que a centralização imperial não era propícia à formação de um sistema representativo. Êste deveria constituir-se séculos mais tarde, após a queda do Império Romano do Ocidente, nas condições características do regime feudal e da sociedade organizada em estamentos ou ordens [14].

(14) Ver adiante, Cap. VI.

Capítulo II

A REPRESENTAÇÃO DA SOCIEDADE POLÍTICA

1. A representação da sociedade pelo poder.
2. A representação da sociedade perante o poder.
3. A representação da sociedade no poder: a) participação do povo no govêrno.
4. A representação da sociedade no poder: b) idéia moderna de govêrno representativo.
5. Considerações sôbre formas de govêrno e de sociedade política.
6. O que é o Estado de direito.
7. Estado de direito e govêrno representativo.
8. A corrupção ideológica do Estado de direito.
9. A adulteração do govêrno representativo.
10. Mandato representativo e mandato imperativo.
11. A representação política e os princípios do mandato de direito civil.
12. Representação majoritária e representação proporcional.

CAPÍTULO II

A REPRESENTAÇÃO DA SOCIEDADE POLÍTICA

1. Sendo a representação, no concernente à atividade humana em geral, suscetível de sentidos diversos, comporta, igualmente, diferentes acepções no campo do direito. Donde a distinção quanto ao modo de entendê-la no direito privado e no direito público.

Restringindo-nos agora a êste último, ou mais estritamente ao direito político, cumpre também aqui assinalar vários significados.

Trata-se de determinar em que consiste a representação de uma sociedade política. Ora, esta pode dar-se sob aspectos distintos, nos quais o mesmo têrmo — "representação" — não é aplicado unìvocamente, mas por analogia.

Em primeiro lugar, tôda sociedade polìticamente organizada é representada pelo poder. Êste lhe proporciona unidade, paz e segurança. União moral e estável de vários indivíduos em vista de um fim, a sociedade requer uma autoridade, para tornar efetiva a cooperação de todos segundo o objetivo comum a atingir. O poder ou a autoridade — duas expressões, acentuando a primeira a fôrça ou a eficácia diretiva, e a segunda, o direito ou a superioridade moral — é um princípio de unidade social, coordenando a atividade dos particulares para a consecução do bem comum. A estas duas expressões correspondem também, respectivamente, as idéias de legalidade e legitimidade: a legalidade estabelecida pelo poder, em condições de fazê-lo, isto é, de promulgar normas jurídicas e exigir a sua observância; a legitimidade da ordem legal, uma vez conforme aos princípios superiores da justiça e à constituição histórica da sociedade.

Acresce que a sociedade política é formada por vários grupos ou sociedades menores, regendo-se cada qual por uma autoridade. Sôbre as autoridades sociais exerce-se o poder da autoridade política, centro de unidade e de coordenação. Uma autoridade, à frente de determinado grupo, representa-o perante os demais. Desde a primeira das sociedades, e a mais natural, é o que ocorre: o chefe de família, no exercício do poder paterno, a representa. Nas sociedades patriarcais, êsse domínio alarga-se, e o chefe de família mais velho passa a representar todos os demais grupos familiares constituídos em tôrno de si. No âmbito da sociedade doméstica há uma soberania, que se torna depois a soberania política. Entre os povos modernos, a autoridade do Estado representa a comunidade nacional, aplicando-se-lhe a noção de soberania política, isto é, o atributo do poder supremo exercido na ordem do bem comum de tôda a coletividade, e não no âmbito de cada uma das sociedades menores que a compõem.

Em se tratando das Nações modernas, organizadas sob a forma do Estado nacional, o poder do Estado representa a Nação. No mundo antigo da πόλις grega e da *Civitas* romana, a sociedade política era representada pelos que governavam a cidade. Na sociedade feudal da Idade Média, a soberania política fragmentou-se entre os senhores de terras, a exercerem funções do Estado, mas aos poucos o poder do rei foi prevalecendo sôbre tais podêres que impediam a unificação, voltando esta a ser plenamente realizada nas monarquias absolutas, quando o monarca podia dizer: *L'Etat c'est moi.* Da mesma forma que os governantes de hoje podem dizer: *L'Etat c'est nous.* O Estado concretamente são os homens no poder, e sendo pelo Estado que a sociedade vê assegurada a sua unidade de corpo político, segue-se que o poder representa a sociedade como um todo.

Na lição de Eric Voegelin, as sociedades políticas em forma para a ação devem possuir uma estrutura interna que permita a alguns de seus membros — o Chefe, o Govêrno, o Príncipe, o Soberano, o Magistrado etc. — contar com uma obediência habitual de quantos lhe são sujeitos, quando se

trate de atos ou medidas tendentes a satisfazer às necessidades existenciais da sociedade, tais como a defesa do território e a administração da justiça. Estas sociedades não são sêres cósmicos ou existentes desde a eternidade, mas se formam na história, em meio a contingências particulares e variáveis, das quais depende o modo de estruturação de cada uma [1].

A êsse processo histórico mediante o qual os homens constituem uma sociedade em forma para a ação, denomina Voegelin articulação de um agrupamento social. E conclui: "Como o resultado da articulação política, encontramos sêres humanos, os dirigentes, que podem atuar pela sociedade, homens cujos atos não lhes são imputáveis a êles mesmos, mas à sociedade enquanto um todo — com a conseqüência que, por exemplo, a promulgação de uma norma geral regulando um setor da vida humana não se entenderá à maneira de uma prática de filosofia moral, mas será recebida pelos membros da sociedade como a declaração de uma regra com fôrça obrigatória para êles. Quando seus atos são por tal forma efetivamente imputados, uma pessoa é o representante de uma sociedade" [2].

Aqui podemos, com o mesmo autor, assinalar a diferença entre representação e outros tipos de imputação. Um agente, um delegado, um comissário, um mandatário não são representantes neste sentido. Recebem podêres de um mandante para cumprir determinada tarefa, de acôrdo com as instruções que lhe foram dadas. O representante — no caso em aprêço — é a pessoa a quem cabe praticar certos atos em nome de uma sociedade, e isto em virtude da posição que ocupa na estrutura da comunidade, sem precisar receber instruções específicas, nem depender da aprovação ou possível impugnação de tais atos [3].

A representação é inerente ao poder, e decorre da articulação da sociedade. Esta se projeta històricamente, com

---

(1) E. VOEGELIN, *The New Science of Politics*, págs. 36 e 37.

(2) *Ibidem.*

(3) *Loc. cit.* O autor dá um exemplo. Um delegado às Nações Unidas é *agente* de seu Govêrno e procede segundo as instruções recebidas. O Govêrno que o designou é *representante* da respectiva sociedade política.

unidade e capacidade de ação, uma vez articulada nas condições que lhe são peculiares e a distinguem das demais sociedades, quanto à forma política de que concretamente se reveste.

Pode haver uma perfeita consonância entre os detentores do poder e os demais membros do corpo político, ou mesmo pode acontecer que tal acôrdo não exista. Um govêrno impopular e até mesmo tirânico nem por isso deixa de representar uma sociedade política. Trata-se agora de outro problema: o do consentimento popular à autoridade. Sem um mínimo de consenso, nem é possível governar, mas êste consenso pode ser arrancado à fôrça ou pelos métodos de propaganda, ou de sugestão e de intimidação, característicos das modernas técnicas de dominação política. Pode ainda dar-se o caso de uma inércia consentida por parte da população sujeita ao jugo de um regime tirânico, e neste sentido se aplica o dito: "cada povo tem o govêrno que merece".

De qualquer forma, o poder é elemento indispensável numa sociedade política, é o seu elemento representativo por excelência, enquanto completa a existência de um corpo social que, sem êle, não teria unidade e se desagregaria.

Eis por que Sir John Fortescue, o famoso autor do *De Laudibus Legum Angliae,* aplicando à sociedade política por analogia — como outros o fizeram — a noção de *corpus mysticum,* dizia que sem a autoridade o povo seria acéfalo. O reino só se completa quando surge uma cabeça — *rex erectus* — à qual cabe governar o povo [4].

Tudo isto independentemente da forma de govêrno, seja monárquica ou republicana, despótica ou legal, mas tendo em vista apenas a representação da sociedade enquanto unidade política històricamente estabelecida. Outra é a questão de saber se a autoridade existente é legítima ou não, e se o govêrno corresponde ou não às aspirações populares.

---

(4) Apud E. VOEGELIN, op. cit., págs. 42 e 43.

2. A idéia de representação da sociedade pelo poder não implica que haja órgãos representativos do povo junto ao govêrno. Dá-se isto nos chamados regimes representativos — sendo tais órgãos os parlamentos ou assembléias de eleição popular — mas cumpre notar que êsses regimes pertencem à tradição greco-romana e ocidental, e foram desconhecidos na história dos povos orientais, onde nem por isso o poder deixava de representar a sociedade.

Passamos agora a um segundo tipo de representação política: a representação da sociedade perante o poder. E a êste respeito é que se emprega a expressão "instituições representativas".

Configura-se, então, a representação da sociedade política ao modo de uma comunicação entre o povo e o govêrno, um vínculo estabelecido entre a comunidade e o poder que a rege. Trata-se de um dos grandes temas da teoria do Estado, que tôda ela pode ser construída em tôrno de três noções fundamentais: a Sociedade, o Poder e a Representação [5].

A Sociedade: meio em que se forma o Estado. O Poder: elemento coordenador da sociedade, princípio de unidade social, centro propulsor dos diversos órgãos pelos quais se realiza a atividade do Estado. A Representação: liame entre a sociedade e o poder, sintonizando a ação dos governantes e as aspirações dos governados, levando ao conhecimento das esferas dirigentes os interêsses dos diferentes grupos constitutivos da sociedade política e as reivindicações dos seus membros.

Neste sentido, a representação política é certamente de caráter público, segundo o têm frisado os autores infensos à sua assimilação ao mandato. Mas, para tal representação ser efetivamente autêntica, ela deve estar entrosada com os interêsses particulares dos grupos e mesmo dos indivíduos.

Tem havido a respeito muita confusão, que cumpre evitar. Nos organismos representativos da sociedade perante o poder

---

(5) J. P. Galvão de Sousa, *Política e Teoria do Estado*, pág. 133.

— isto é, assegurando a presença do povo, por representantes categorizados, junto ao govêrno, a fim de estabelecer aquela sintonização — importa reproduzir a imagem da sociedade realmente existente, fazer da representação um como que espelho dessa realidade. Nem outra coisa interessa aos que se querem ver pollticamente representados.

Não cogitemos, aqui, de saber qual o melhor sistema para assegurar tal representação: se um regime unicameral ou bicameral, se a representação por partidos políticos ou de base corporativa, se mediante sufrágio universal ou restrito. Tudo isto são questões importantíssimas, sem dúvida, e, por sua vez, dependentes de situações concretas e variáveis, mas para as quais não cumpre agora procurar a solução. Colocando-nos no plano conceitual da representação da sociedade política, a fim de distinguir os diversos aspectos que ela comporta, estamos vendo que o poder representa a sociedade e a sociedade se representa junto ao poder. No primeiro caso, a sociedade é representada globalmente, como o *corpus politicum,* cuja cabeça é a autoridade. No segundo caso, ela representa-se diante do Estado em sua realidade existencial, levando à instância do poder os interêsses a serem atendidos. O poder representa a sociedade política enquanto esta constitui uma *unidade.* A sociedade representa-se em face do poder enquanto *multiplicidade,* isto é, na pluralidade dos grupos que a compõem e das aspirações de seus membros. Interêsses diversos e opiniões divergentes suscitam tais aspirações. No regime de partidos, procura-se dar representação às várias correntes de opinião, donde o expediente da representação proporcional, a fim de não serem excluídas as minorias. Na representação corporativa, tem-se em vista sobretudo os interêsses dos grupos componentes da sociedade política. Mas, numa hipótese e noutra, há sempre a variedade correspondente à realidade existencial da *Civitas,* que não é um bloco monolítico, mas se constitui à base de pluralidade.

A preocupação em dar um cunho público à representação da sociedade perante o poder e fazer dos representantes ou deputados verdadeiros *representantes,* e não *mandatários,*

levou muitos juristas a interpretarem o sistema representativo no sentido de excluir totalmente a qualificação do eleitor pela sua posição na estrutura social, nêle vendo apenas o cidadão, *le Citoyen* da teoria do Estado dominante na Revolução francesa. E sobretudo — o que é mais grave — a mesma preocupação desprendeu o deputado da vinculação aos seus eleitores, aos interêsses reais que lhe cabe patrocinar, tornando-o representante do povo transformado numa grande sociedade anônima.

Estabeleceu-se assim a mesma unidade do corpo político na representação da sociedade *pelo* poder e na representação da sociedade *perante* o poder. A sociedade representada mediante instituições de tipo parlamentar devia ser o *corpus politicum*, em sua unidade, o povo detentor da soberania, massa de cidadãos, cada um dos quais se tornaria, no momento da eleição, uma *vox populi*, transmitindo aos eleitos a missão de, em seu lugar, cada um dêles, atuar como esta *vox populi*, e de representar a coletividade enquanto um todo. Tal qual o poder político representando tôda a sociedade unitàriamente considerada. Assim as duas idéias — isto é, os dois conceitos diversos (representação da sociedade *pelo* poder e representação da sociedade *perante* o poder) — terminam por se fundir numa só e mesma idéia. Perde-se o sentido analógico da representação. Confunde-se representação e autoridade. Cai-se no univocismo conceitual.

3. Um terceiro aspecto da representação da sociedade política desdobra-se em duas faces. Trata-se agora da representação da sociedade *no* poder, o que nos conduz à idéia de govêrno representativo.

Existe o poder político para garantir a convivência dos homens num ambiente de paz e de mútuo respeito, cumprindo--lhe antes de mais nada proporcionar a todos a certeza do direito. Razão de ser elementar da autoridade é a manutenção da ordem jurídica, mas outros objetivos lhe são assinalados, e a própria expressão *auctoritas* — de *augere*, aumentar, acrescentar, ampliar — está a indicar que lhe cabe contribuir de

sua parte, quando necessário, para que os membros da sociedade se completem na sua ação e tenham todos os bens ou recursos de que precisam.

Sem negar o papel decisivo desempenhado, em certas circunstâncias históricas, pelos grandes chefes condutores e organizadores de povos [6], a verdade é que o poder político, na pessoa de um homem ou exercido por uma elite dirigente, confirma um direito existente na sociedade. A ordem jurídica não é uma criação *ex nihilo* do poder do Estado mas tem suas fontes mais profundas, nos grupos que constituem a comunidade global [7]. Missão do Estado não é substituir êstes grupos na realização da finalidade e dos objetivos de cada um, e sim prestar-lhes auxílio ou subsídio.

Por isso mesmo, aos homens que vivem e labutam em tais grupos deve reconhecer-se o direito de uma comunicação com o poder, mediante a qual procuram fazer devidamente conhecidos e respeitados os seus interêsses, a sua capacidade de iniciativa e, no bom sentido da palavra, os seus privilégios. Na autoridade estatal, coordenando-lhes a ação em vista do bem de tôda a coletividade, tais agrupamentos orgânicos esperam encontrar um amparo para a proteção dos seus direitos e uma ajuda para o seu próprio desenvolvimento. Esta dupla missão cabe legìtimamente ao Estado, mas êste exorbitaria de suas funções caso se arrogasse, numa autodeificação, o papel de criador da ordem jurídica e de providência tutelar dos seus subordinados, anulando-lhes a ação, substituindo-se a êles, absorvendo-os totalitàriamente.

Daí o valor da representação política, meio de resguardar e satisfazer os legítimos interêsses da comunidade. A ausência,

---

(6) Dois exemplos assaz esclarecedores são o de Portugal, cuja Nação foi talhada a golpe de espada pelo Conde D. Henrique, à frente dos barões do Entre-Douro e Minho, e o da França, cuja unidade política resultou da persistente e firme atuação dos seus reis. Lembremos o significado das palavras *dux* e *rex*, ambas exprimindo funções próprias da autoridade. O *dux* conduz (de *ducere*), impulsiona, tem a iniciativa. O *rex* rege, organiza, mantém uma ordem.

(7) Esta tese tem sido, entre nós, sustentada com insistência e brilho pelo Professor Goffredo Telles Júnior, em seus cursos de Introdução à Ciência do Direito, de cujos seminários o autor destas linhas vem participando.

o declínio ou a ineficácia das instituições representativas significam a porta aberta para a tirania e o absolutismo estatal, que na atualidade se apresenta sob a forma radical e extrema do Estado totalitário.

A representação — vimo-lo no parágrafo anterior — configura-se-nos como um processo de conexão entre a sociedade e o poder, permitindo a êste conhecer o estado real daquela, e oferecendo à sociedade um instrumento para acautelar-se dos desmandos dos governantes.

Mas o centro de decisão política é sempre o poder, e a simples existência de órgãos representativos da sociedade em face do poder não basta para ser dado pleno atendimento às reivindicações sociais. O ideal de um sistema representativo não é dar a conhecer uma certa situação, é obter a satisfação daquilo que, por meio dêle, se pleiteia. Por outras palavras, o povo aspira também a influir nas decisões políticas, isto é, a participar do govêrno.

São de se conceber instituições representativas meramente consultivas, sem uma tal participação na esfera de direção social pertinente ao poder. E também cabe figurar a hipótese de uma cooperação de tais órgãos com a atividade governamental, realizando-se então o govêrno representativo. Neste caso, os representantes do povo — ou da sociedade perante o poder — não se limitam a expor fatos e solicitar medidas. Mais do que apresentar *remontrances* ou *doléances,* como se fazia no regime representativo dos Estados Gerais da França, chegam a deliberar ou influir positivamente nas resoluções do poder.

A idéia do poder associar a si os elementos componentes da sociedade política é muito antiga. Em povos primitivos, o chefe supremo faz-se assessorar por sacerdotes e outros chefes, que representam a comunidade. Na monarquia visigótica há traços dessa participação proporcionada a elementos sociais categorizados, representantes da sociedade junto ao poder político. E os reinos medievais, nos seus primórdios, conheceram a instituição da *Curia regis,* a princípio composta só

dos magnatas do reino, mas depois alargada até constituir um esbôço dos parlamentos ou côrtes, em fase posterior recebendo elementos procedentes das várias classes sociais organizadas.

Êsse era o ideal do regime misto no pensamento de Santo Tomás de Aquino, combinando a monarquia, a aristocracia e a democracia, ideal que correspondia em parte às instituições do século XIII e sobretudo ao exemplo que o Doutor Angélico tinha diante de si na realeza em França quando governava São Luís. Em grau mais acentuado de representação popular, é o regime da Inglaterra de nossos dias, com a sua monarquia aristodemocrática e a preponderância atribuída ao Parlamento, órgão que representa o povo.

Repare-se bem na diferença entre os dois exemplos, a fim de ser convenientemente elucidado o assunto. Nas monarquias temperadas da Idade Média, antes do absolutismo, o povo apenas participava do poder, o que, mais do que na França, sucedeu nos reinos hispânicos e começou desde logo a acentuar-se na Inglaterra. Neste último país, o regime misto chegou a dar ao povo mais do que mera participação no govêrno e, afirmando estar no povo o princípio da soberania, os inglêses fizeram do Parlamento um órgão de expressão da vontade popular, fonte das decisões políticas.

4. Eis a segunda face do govêrno representativo. Êste passa a ser entendido não como simples participação do povo no poder, mas como o govêrno do povo pelos seus representantes eleitos, realizando assim, de forma indireta, o "govêrno do povo pelo povo". Na Inglaterra as transformações políticas do sistema representativo tradicional conduziram ao parlamentarismo. Outra modalidade de govêrno representativo no mesmo sentido — isto é, de govêrno do povo pelos seus representantes eleitos — surgiu nos Estados Unidos com o presidencialismo, decorrendo aí tanto o Legislativo quanto o Executivo da escolha popular e entendendo-se que ambos os podêres são órgãos de execução da vontade do povo.

Tais experiências políticas — de fundamental importância uma e outra, pois delas se originaram os modernos governos representativos — correspondem à idéia da democracia representativa. O povo, não se governando diretamente a si mesmo, está no poder nas pessoas de seus representantes. E não está no poder apenas para assessorar o chefe de Estado, ou mesmo para deliberar em comum com êle — como faziam os componentes da *Curia regis* medieval —, mas para decidir soberanamente.

A democracia representativa assume assim a plenitude da sua significação. Não se trata apenas de um regime em que o povo é ouvido e atendido mediante instituições representativas adequadas a representá-lo *perante* o poder, nem de uma colaboração do povo com o govêrno por representantes seus que estão *no* poder. Êstes representantes do povo no poder tornam-se os detentores do poder, preenchem todos os seus quadros, identificam-se com êle. O povo é o poder.

Daí o conceito de Kelsen: "Democracia significa identidade de governantes e governados, do sujeito e do objeto do poder, govêrno do povo pelo povo" [8].

Daí, também, afirmar Carl Schmitt que a democracia realiza o princípio de identidade, oposto ao de representação. A seu ver o princípio de representação é próprio da monarquia, e o princípio de identidade caracteriza a democracia. Quando o povo todo é sujeito do poder, há uma identidade e não cabe falar em representação. Por isso Rousseau era irredutìvelmente contrário à representação, dirigindo, no *Contrat Social,* aquela objurgatória ao povo inglês, que — nas suas palavras — se julgava livre, mas efetivamente só o era no momento da eleição, passando a ser depois escravo do Parlamento [9]. A vontade não se representa — dizia Rousseau — e por isso a vontade dos parlamentares não é a vontade do povo.

---

(8) H. KELSEN, *Esencia y Valor de la Democracia,* pág. 30.

(9) J. J. ROUSSEAU, *Du Contrat Social,* Liv. III, Cap. 15: *La Souveraineté ne peut être représentée par la même raison qu'elle ne peut être aliénée* etc.

Note-se que Carl Schmitt considera representação e identidade como princípios político-formais. Sob êste prisma a democracia exclui a idéia de representação, pois o povo reunido não representa o soberano, mas é o soberano, segundo expressão de Kant, lembrada por Schmitt (*So repräsentiert das vereinigte Volk nicht bloss den Souverän, sondern es ist dieser selbst*). A idéia pura de democracia, enquanto forma de govêrno, — isto é, govêrno *pelo* povo, — só seria realizada se fôsse possível a democracia direta. Foi o que compreendeu Rousseau ao criticar a representação da soberania. Mas esta identidade absoluta entre o povo e o poder acabaria por levar à negação do poder e da diferenciação governantes-governados, ou seja, poder-sociedade. Seria o anarquismo, com exclusão da autoridade, absorvida no povo.

O ideal do govêrno representativo nas democracias modernas é justamente fazer imperar a vontade do povo no govêrno que o representa. Para Rousseau a questão surge como a quadratura do círculo. E Carl Schmitt, apontando para o antagonismo entre a idéia de representação e a idéia de democracia, ao mesmo tempo em que reconhece "não haver nenhum Estado sem representação", faz ver que a democracia pura é irrealizável, pois conduziria ao aniquilamento do Estado e à desagregação da sociedade [10].

5. Prosseguindo na análise do pensamento de Schmitt, é interessante notar ainda que, ao considerar o princípio da representação característico da monarquia, o discutido autor alemão não tem em vista as monarquias representativas, opostas às absolutas, — isto é, a monarquia temperada ou limitada no regime misto de govêrno, — mas acentua sobretudo a representatividade existente nas monarquias absolutas. Nestas,

(10) "Uma inteira, absoluta identidade do povo presente consigo mesmo como unidade política nunca existiu em nenhum lugar e em nenhum momento. Tôda tentativa de realizar uma democracia pura e direta tem que observar êsses limites da identidade democrática. A não ser assim, democracia direta não significaria outra coisa senão dissolução da unidade política" (*Verfassungslehre*, pág. 207). Sôbre os dois princípios de identidade e de representação, ver todo o § 16, n.º 2, desta obra, onde se acham as demais passagens acima citadas.

o monarca é absolutamente o representante do Estado enquanto unidade política. E conclui Schmitt: "a Monarquia absoluta é, na verdade, Representação absoluta" [11].

Com tal afirmação quer parecer que o ilustre jurista germânico desloca o assunto. Da representação como meio de comunicação do povo com o govêrno, — ou de atuação da vontade popular sôbre os órgãos do poder, — passa para a representação da sociedade pelo poder como centro de unidade política. É certo que não há Estado sem representação, mas pode haver Estados sem instituições representativas, ou sem que o povo esteja representado no govêrno. E tôda a questão de um ideal democrático de govêrno representativo está em que o poder não se limite a representar o povo enquanto unidade política, e seja exercido em conformidade com as aspirações populares, manifestadas por vêzes de um modo direto (plebiscito, referendum), mas ordinàriamente por meio dos representantes designados pelo povo para serem os portadores de tais aspirações.

O que Schmitt frisou muito bem foi a irreconciliabilidade da idéia pura de democracia com o princípio da representação. Por isso mesmo, a democracia representativa significa um regime misto, em que se reconhece, ao lado do elemento democrático, outros elementos não democráticos, para pôr a salvo a unidade do poder — que se aniquilaria se pertencesse a todos — e, também, para possibilitar a formação de elites dirigentes, estas sim verdadeiramente representativas, mas já com um caráter aristocrático.

O regime inglês, como vimos, é de um govêrno representativo na modalidade da monarquia aristodemocrática. Rousseau diria que o povo inglês é escravo do Parlamento, e os próprios inglêses se encarregariam de lhe dar uma confirmação com aquêle famoso dito de que o Parlamento na Inglaterra pode tudo, menos mudar um homem em mulher e vice-versa [12]. Na verdade, porém, qualquer democracia que

(11) *Ibidem.*

(12) Teòricamente, os podêres do Parlamento britânico não têm limites. Na realidade política, êles vão decrescendo dia a dia.

tente realizar-se, enquanto forma de govêrno, tem de aceitar a composição de um regime misto, em que um elemento pessoal — o chefe do govêrno — ou um elemento aristocrático — por exemplo, a Câmara alta no estilo da *House of Lords* ou do Senado americano — equilibre o elemento pròpriamente democrático ou popular, com mais ou menos vigor [13].

Um dos primeiros teorizadores do govêrno representativo — e precisamente um inglês, John Stuart Mill —, preconizando-o como "o ideal da melhor forma de govêrno", ponderava que é preciso conter nos seus limites racionais as funções dos corpos representativos, distinguindo "de um lado, a tarefa de criticar e de controlar, de outro, a condução real dos negócios". O primeiro dêstes encargos — acrescentava o conhecido autor — deve ser confiado aos representantes do maior número, ao passo que a direção dos negócios públicos só pode dar-se satisfatòriamente desde que seja entregue "a um pequeno número de homens esclarecidos, experimentados, preparados, aliás, por uma educação e por uma prática especial, e que não deixem por isto de ser responsáveis ante a Nação" [14].

Representar o maior número e apurar elites dirigentes têm sido preocupações constantes de quantos almejam a realização da idéia democrática. Quanto mais ampla a *representação da sociedade perante o poder,* tanto mais perfeita ela poderá ser. Mas a *representação da sociedade no poder,* para compartilhar da direção da coisa pública, tem que ser restrita, e quanto mais rigorosa fôr a seleção, tanto mais perfeito será o govêrno.

Estas considerações nos levam à divisão das formas de govêrno em monarquia, aristocracia e democracia, vinda dos

---

(13) Na evolução do regime inglês, a representação aristocrática dos Lordes foi cedendo terreno à representação democrática da Câmara dos Comuns, e o Gabinete foi ganhando maior importância (sobretudo, hoje, o Primeiro Ministro). Considerando o elemento pessoal, o Presidente da República, nos Estados Unidos, supera de muito, com o seu poder, o Rei ou a Rainha da Inglaterra.

(14) J. STUART MILL, *Le Gouvernement Représentatif,* págs. 60 e 139.

gregos, analisada por Aristóteles e tantas vêzes reproduzida ao longo da história das idéias políticas.

Entre as formas políticas podemos distinguir formas de govêrno, de Estado e de sociedade. Formas de govêrno são a monarquia e a república. Estado unitário e Estado federal são formas de Estado. Quanto à aristocracia e à democracia, são antes tipos de organização social e não pròpriamente formas de govêrno. Há sociedades mais ou menos aristocráticas [15], mais ou menos democráticas. A democracia pura, enquanto tipo de organização social, seria uma sociedade plenamente igualitária. Seria o comunismo absoluto, um estado utópico. Sob o ponto de vista da forma de govêrno, uma democracia pura seria o anarquismo, pela total identificação do poder com a sociedade, acarretando o desaparecimento do poder.

Aplicada ao govêrno, aquela tríplice divisão parte de um critério quantitativo. A monarquia é o govêrno de um só. A aristocracia, de alguns, os melhores e mais aptos para governar, formando uma elite dirigente. Finalmente, a democracia, o govêrno de todos, isto é, de todo o povo.

Se, porém, tomarmos os membros dessa divisão não segundo um critério quantitativo, mas qualitativo, vamos perceber o seu sentido mais profundo. Desde logo cumpre ressaltar que êsses três membros não são exclusivos uns dos outros. Tem havido na história monarquias representativas, com participação do povo no poder, e repúblicas aristocráticas onde êsses dois elementos — a aristocracia e a democracia — coexistiram. O que importa é superar o critério quantitativo do número, para ver naquela divisão tríplice, sob o prisma de uma valorização qualitativa, a expressão de um ideal de govêrno. A monarquia significa unidade e continuidade. A aristocracia põe em destaque a idéia da seleção dos mais

(15) A aristocracia visa aqui a exprimir categorias sociais de influência e representação, os homens de prol. As aristocracias formaram-se à base do valor militar e dos serviços prestados à coletividade (*noblesse oblige*). Depois entraram em decadência, estiolaram-se e degeneraram na vida cortesã. As aristocracias do sangue foram substituídas pela do dinheiro (plutocracia) e pelas oligarquias políticas.

capazes para governar. A democracia abre ao povo as possibilidades para a participação no govêrno (16).

Unidade, seleção e participação popular são qualidades de todo bom govêrno, imprescindíveis num regime que seja verdadeiramente representativo. Se faltarem, a atuação do poder se torna precária, daí resultando a interferência de elementos estranhos ao poder político na esfera de ação que a êste compete.

É o que ocorre, em nossos dias, em muitos países nos quais as Fôrças Armadas se vêem compelidas a suprir as falhas do poder civil, quando êste compromete a continuidade nacional. O Exército então deixa de ser o "grande mudo" da tradição francesa de *avant-guerre* e passa a ter uma atuação política (17).

Se é a seleção que falta, vemos, por exemplo, os órgãos institucionais do Estado sofrerem a concorrência de entidades mais representativas e em condições de fornecerem homens aptos para a árdua tarefa de dirigir uma Nação. Neste sentido, a crise do Poder Legislativo na atualidade suscita expedientes tais como a delegação legislativa, ou reformas constitucionais amenizando a separação de podêres e permitindo ao Executivo mais amplamente participar da elaboração das leis, em outros tempos confiada exclusivamente aos parlamentos. Assumindo esta função, o Executivo serve-se de juristas e de técnicos, êstes últimos ligados a grupos não oficiais e exercendo, no corpo social, atividades especialmente de natureza econômica. Pode dar-se também a colaboração de técnicos e de entidades não governamentais com os parlamentos, cuja tarefa, no processo legislativo, por tôda parte tende a se

---

(16) Quando, numa sociedade política, não existe a tradição dinástica (que implica poder hereditário) cabe, para expressar a mesma idéia de unidade política, falar em monocracia. Assim, no regime americano o Presidente da República atua com mais fôrça que muitos monarcas. Nos Estados Unidos, como na Rússia soviética, se não há monarquia, uma poderosa monocracia faz as suas vêzes, para assegurar a unidade social.

(17) Não se confunda tal atuação do poder militar, legitimada pelas claudicações do poder político, sobretudo em face da presente conjuntura mundial da guerra revolucionária, com os *pronunciamientos* ou quarteladas de exércitos envolvidos nas lutas político-partidárias.

reduzir e a ser partilhada com outros órgãos estatais ou não estatais [18].

Quanto à participação da sociedade no govêrno, cumpre observar que ela tende a ser feita exatamente por alguns dêsses órgãos não governamentais, de caráter inquestionàvelmente representativo: ordens das profissões liberais, agremiações trabalhistas, culturais ou esportivas, reunidas em federações e confederações.

Se para Pontes de Miranda a idéia de "representação" não é essencial aos parlamentos, pois tem havido "representação" sem parlamentos, cabe também dizer que há parlamentos sem representação. Pode acontecer que esta não se encontre senão naqueles órgãos representativos da sociedade real, da qual os pomposamente intitulados "representantes do povo" se tenham desvinculado por completo e se achem a léguas de distância [19].

6. A crise do Poder Legislativo e da representação política — à qual, nos governos representativos modernos, foi confiada a tarefa própria daquele poder, isto é, a função de elaborar normas de direito — é matéria de sociologia política da maior relevância. Se o princípio representativo naufragar, muito difícil será evitar os regimes de arbítrio, e o caminho estará franqueado ao Estado totalitário.

---

(18) Em sua introdução à 9.ª edição da obra clássica de DICEY, *Law of the Constitution* (aparecida em 1956), WADE chama a atenção para as numerosas autoridades sociais independentes do Estado (*independent statutory authorities*) que participam da tarefa legislativa, citando, como exemplos, o *Unemployment Assistance Board* e o *Agricultural Marketing Board*, e assim concluindo: *Thus the political supremacy of Parliament as a law-making organ becomes more and more a fiction.* E acrescenta: *truly representative government can but imperfectly be achieved by a legislature acting alone. Other methods are essential to produce coincidence between the organ exercising legal power and the subject* (págs. XLIV-XLV).

(19) PONTES DE MIRANDA, *Democracia, Liberdade, Igualdade*, pág. 180: "A idéia de "representação" não é essencial aos Parlamentos. Houve "representação" sem Parlamento. Tanto no direito privado, quanto no direito público, sempre se falou de representação sem estar mesclado a ela o conceito de escolha ou de eleição pelo representado. Quem representa faz as vêzes do representado, sem qualquer ligação: em virtude de algum fato estranho à vontade do representado, ou, pelo menos, sem que essa vontade seja mais do que justificação exterior, senão pura metáfora".

Para entrarmos na análise mais profunda dessa crise e para empreendermos a procura das soluções, seria preciso que nos afastássemos do tema específico desta dissertação. Partimos da idéia geral de representação no direito, daí passando à sua aplicação ao domínio das relações ocorridas no seio da sociedade política. Apontados os significados diversos da representação política, chegamos ao conceito de govêrno representativo, visualizando-o numa dupla feição. Devemos prosseguir neste plano conceitual, que é o da Teoria Geral do Estado e que não se confunde com o da sociologia política, no sentido estrito, nem com o da política ou o do direito constitucional. Procurar soluções para o problema da representação, tal como se apresenta na atualidade, é obra de política jurídica no campo do direito constitucional, pela crítica do *ius constitutum* e pela construção do *ius constituendum*. Mas esta obra não pode ser levada avante sem aquêles prévios esclarecimentos conceituais, que vêm a ser o objeto precípuo da Teoria Geral do Estado.

E nesta linha de precisão científica importa, depois do que foi dito até aqui, realçar ainda uma idéia de grande alcance: a representação política bem compreendida leva ao Estado de direito. Ou, invertendo a ordem e explicitando melhor a idéia: o Estado de direito é necessàriamente um Estado de govêrno representativo.

Antes de demonstrá-lo, é indispensável tornar bem claro o conceito, nem sempre devidamente entendido, de Estado de direito. Conceito fundamental para uma ordem de justiça nas sociedades humanas, oriundo da isonomia dos gregos; das fórmulas ciceronianas exemplarmente lapidadas; do *rex propter regnum* das monarquias cristãs medievais; da Magna Carta britânica; da submissão do soberano a Deus e à ordem universal ensinada por Bracton no século XIII; ou do *dominium politicum et regale* louvado, na centúria seguinte, por Fortescue, ao escrever sôbre as instituições de sua pátria, ao mesmo tempo em que censurava o *dominium tantum regale* da França de Luís XI, onde o absolutismo começava a ser consolidado. Conceito que da tradição inglêsa do *rule of*

law passou para o constitucionalismo americano, vindo a ser objeto de acurada elaboração na teoria do Estado do século XIX, sendo de se destacar a contribuição dos autores alemães, que sobretudo na Prússia — paradoxalmente, a terra eleita da exaltação do Estado! — traçavam as linhas mestras do *Rechtsstaat,* demarcadas com perícia e segurança pela mão firme de Stahl.

No Estado de direito devem ser realizadas as seguintes condições:

1) O Estado é submetido à ordem jurídica, a qual se impõe, por regras de caráter geral, igualmente a governantes e governados (supremacia da lei e igualdade jurídica, negação do absolutismo com a sua máxima *princeps legibus solutus*).

2) É preciso que haja garantias a todos contra o arbítrio do poder, sendo a submissão do Estado ao direito assegurada por processos aptos a proporcionar à sociedade os meios de tornar efetiva referida submissão, podendo os governantes ser responsabilizados perante a justiça por atos de transgressão da ordem jurídica (garantias de direitos, independência da magistratura).

3) Uma vez que é superior ao Estado, o direito não é uma criação do Estado, reconhecendo-se assim um critério objetivo de justiça, do qual depende o direito positivo, cujas normas, por isso mesmo, não são disposições provindas exclusivamente da vontade do legislador (contra o princípio *quod principi placuit legis habet vigorem* ou, na sua versão democrática, a idéia da lei como expressão da *volonté générale*).

4) Não se confundindo com a sociedade, o Estado, ao elaborar as suas leis, deve respeitar o direito histórico constituído na sociedade política e, ao mesmo tempo, ter em consideração os ordenamentos jurídicos dos grupos aí existentes, sem lhes suprimir a justa autonomia.

A idéia de que o Estado não cria o direito, mas o reconhece, a êle se submetendo, ou sancionando um direito preexis-

tente na sociedade, é essencial na concepção do Estado de direito.

A *ratio iuris* da legalidade estabelecida pelo poder político está nos princípios superiores de justiça que a informam e aos quais o Estado deve submeter-se. Perderam esta idéia, com uma visão falsamente legalista, os juristas que reduziram o direito à lei, e a lei a uma expressão da vontade do legislador, o Príncipe ou o Povo, êste manifestando-a pelos seus representantes.

Além dessa conformidade da legalidade estatal com uma ordem objetiva de justiça — o "direito objetivo" segundo Léon Duguit, o "direito racional" na linguagem de outros autores, o "direito natural" da terminologia clássica e sempre atual, resistindo a tôdas as tentativas de sua demolição (20) — deve o direito do Estado harmonizar-se com a pluralidade de ordenamentos jurídicos existentes na sociedade, sem os absorver ou destruir, pois isto seria a negação de um Estado de direito, por ser a negação, pelo Estado, de direitos dos grupos naturais e históricos constitutivos da comunidade política (21).

Daí resulta o caráter representativo do Estado de direito, como se explicará a seguir.

7. Efetivamente, sem uma representação junto ao poder, e mesmo a possibilidade de uma influência positiva na orien-

---

(20) Ver de LÉON DUGUIT, *L'État, le Droit Objectif et la Loi Positive.* E o capítulo IV de *Les grands problèmes du Droit* de L. LE FUR, sob o título *Le droit naturel (ou rationnel, objectif).* Ver também de H. ROMMEN, *Le Droit Naturel* (trad. de *Die ewige Wiederkehr des Naturrechts*).

(21) Um aspecto interessantíssimo que não cabe aqui investigar, para não nos desviarmos do assunto proposto, é o da formação do direito como um reconhecimento, pelo Estado, do direito social preexistente. Vê-se então que a tarefa do legislador é mais descobrir do que criar o direito. O Prof. M. GONÇALVES FERREIRA FILHO, em sua tese *Do Processo Legislativo,* lembra que, no pensamento de Montesquieu, o legislador não é o criador mas "mero descobridor da lei" (pág. 39), o que corresponde também ao pensamento medieval, que "não concebia a criação de leis mas sòmente a *descoberta de leis*" (pág. 29). É a grande lição de BURKE: *All human Laws are, properly speaking, only declaratory; they may alter the mode and application, but have no power over the substance of the original justice (Tracts relative to the laws against Popery in Ireland).*

tação do govêrno, não poderão aquêles grupos ver plenamente assegurada a sua autonomia, com a margem de livre ação que lhes deve ser reconhecida pelo Estado.

Quando, no século XVIII, se apelou para a separação de podêres, a fim de evitar o abuso do poder, foi exatamente tendo em vista realizar o ideal do Estado de direito, cujas tradições de outras eras se haviam perdido com o absolutismo monárquico. Por isso mesmo, em face da monarquia absoluta, cada vez mais poderosa e centralizadora na França, — o *dominium tantum regale* que Fortescue vira despertar na época de Luís XI, — Montesquieu e seus discípulos formulavam aquêle princípio, cuja ressonância se dilataria no espaço e no tempo. Princípio esboçado na Inglaterra do século XVII por John Lilburne e John Milton, Sadler e Lawson, e finalmente merecedor de maior ampliação no segundo *Tratado do Govêrno Civil* de Locke [22].

Il faut que le pouvoir arrête le pouvoir, era a frase bem contornada de Montesquieu no livro XI, capítulo IV do *Esprit des Lois.* E não obstante o autor tivesse diante de si a tradição dos corpos intermediários e das autoridades sociais — combalida, é verdade, mas pela qual manifestava tôda a simpatia, querendo mesmo vê-la revigorada, como um espírito conservador e moderado que era, e compreendendo estar aí um dos meios de realizar a monarquia temperada —, não soube perceber com tôda a clareza que nessas autoridades, mais do que na divisão do poder político, estavam os elementos para conter êste poder nos seus justos limites.

É o que nos fizeram ver, com agudeza e engenho, Enrique Gil Robles, da sua cátedra de Salamanca, e Juan Vázquez de Mella, da tribuna parlamentar, ambos valorizando e atualizando na Espanha a concepção tradicional de govêrno representativo, que declinara na época do absolutismo e fôra abandonada pelas Côrtes de Cádiz.

Tal govêrno estava naquela íntima colaboração de *las Cortes con el Rey,* algo de semelhante ao que se corporificaria

(22) Cf. F. A. Hayek, *The Constitution of Liberty,* págs. 170 e 464.

mais tarde na Inglaterra: *the King in Parliament.* Uma espécie de co-soberania — no dizer de Gil Robles — constituída por êsse "duplo organismo autárquico-soberano": as regiões nacionais, em seu domínio autárquico, representadas nas Côrtes, e o Rei na sua esfera soberana [23].

No *Tratado de Derecho Político* do mestre salmaticense é dado o devido realce à conexão entre Estado de direito e govêrno representativo, numa compreensão do assunto não excedida e talvez nem igualada por outros expositores. O govêrno representativo é visto qual "uma propriedade e nota de todo govêrno regularmente constituído e ordenado a seus fins", possibilitando à autarquia nacional um organismo permanente e estruturado junto do Estado, para harmonia da ação da sociedade civil. A representação surge assim como expressão do Estado de direito, divergindo, porém, o autor das concepções de Mohl e Bluntschli.

Cooperação das autoridades sociais com a autoridade política, limitação do poder do Estado pelas fôrças orgânicas da sociedade, participação popular no trabalho preparatório da feitura das leis com o reconhecimento, pelo Estado, das fontes do direito existentes no meio social e sem a sua pretensão de se tornar a fonte única do direito — eis, ao mesmo tempo, o Estado de direito e o govêrno representativo.

A ausência dêsse entrosamento da sociedade com o Estado torna impossível a realização de uma e outra destas duas idéias.

Aí está a razão pela qual, vendo no Estado o criador solitário da ordem jurídica, com o seu poder de dominação absorvente de tôda a "autarquia" nacional — para empregarmos a expressão de Gil Robles —, Jellinek e outros adeptos do Estado de direito não encontraram outra saída, para evitar o abuso do poder, senão a "autolimitação do Estado pelo direito", isto é, pelo direito por êle mesmo criado e por êle podendo

---

(23) Gil Robles emprega a expressão "autarquia" não no sentido que passou a receber no direito administrativo, mas no significado aristotélico de "govêrno próprio", o *self-government* dos inglêses. Vázquez de Mella, em vez de "soberania" e "autarquia", fala, respectivamente, em "soberania política" e "soberania social".

ser a qualquer momento modificado. Fórmula cuja simples enunciação já a condena pela sua precariedade prática e pela sua contradição teórica.

8. A teoria da autolimitação é uma das mais típicas manifestações do legalismo positivista, que veio perverter a noção de Estado de direito. Êsse legalismo, na história das idéias e das instituições jurídicas ocidentais, começou com a influência dos legistas, a serviço da monarquia absoluta, fazendo prevalecer sôbre a concepção medieval da "descoberta do direito" a idéia da "criação do direito". Era, por um lado, a redução do direito à lei, mas também, por outro lado, o império da máxima *princeps legibus solutus.*

Tiveram os jurisconsultos romanos uma idéia nítida de que o direito não é simplesmente a lei. Na época clássica a confusão entre os dois conceitos jamais se verificou. O *ius,* objeto da justiça, não só não era visto como a *lex,* no sentido estrito — uma das fontes do direito [24] — mas, além disso, não era confundido com qualquer espécie de *norma agendi,* segundo a significação que modernamente se tem dado ao direito objetivo [25]. Entretanto, na derradeira fase do direito romano, especialmente na época da codificação, à lei foi dada uma primazia conceitual e pragmática, a coincidir com o fortalecimento do poder imperial e com progressivo avanço do socialismo de Estado. Nestas concepções da Roma decadente, os romanistas do Antigo Regime foram buscar os elementos adequados à justificação da monarquia absoluta, daí resultando também o legalismo que antecedeu e preparou o voluntarismo jurídico e o positivismo (lei, expressão da vontade do soberano: *quod principi placuit legis habet vigorem*).

Foi precisamente contra o absolutismo monárquico que se levantaram os pensadores do século XVIII, desejosos de

---

(24) Isto é, do direito escrito: *lex, plebi scita, senatus consulta, principum placita, magistratuum edicta, responsa prudentium* (*Inst.*, I, II).

(25) M. VILLEY (*Abrégé du Droit Naturel*, pág. 63 de *Archives de Philosophie du Droit*, n.º 6), mostra que o justo em si *n'est point tel parce qu'on le commande, mais commandé parce qu'il est juste* (*iussum quia iustum*). Já os romanos haviam dito: *non ex regula ius sumatur.*

uma restrição no poder do Estado e de um regime de garantias para as liberdades individuais. E daí surgiu a idéia do Estado de direito, já contida na filosofia jurídica de Kant e cuja propagação começou a dar-se depois de publicada a obra pioneira de Robert von Mohl *Die Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates*. Mas a nova formulação dêste conceito, conhecido dos antigos e dos homens da Idade Média, mantido na tradição inglêsa e repudiado pelo absolutismo, essa nova formulação acabava por conduzir ao mesmo êrro que no absolutismo se queria combater, isto é: a criação da ordem jurídica por uma decisão emanada da vontade do poder. Não era outro o significado daquela teoria da autolimitação do Estado, expressão positivista do Estado de direito.

O posterior desenvolvimento do Estado de direito, no plano conceitual da teoria do Estado e no plano institucional do direito político, veio a dar em conseqüência a destruição da própria idéia de Estado de direito. Submetida esta a um formalismo absoluto — vendo na legalidade apenas o produto das decisões do poder dentro das formalidades determinadas pela ordem jurídica positiva — chegamos a um ponto em que todo Estado acaba por ser um Estado de direito. Pois em tal conceito, desde que há uma ordem jurídica estabelecida, não se considerando esta senão sob o ponto de vista formal, é possível enquadrar todo e qualquer Estado, até a monarquia absoluta, até mesmo um Estado totalitário [26].

---

(26) Percebeu-o muito bem ARTURO ENRIQUE SAMPAY, em *La Crisis del Estado de Derecho Liberal-Burgués,* ao dizer que aquêles que, considerando a natureza do Estado de direito num plano meramente lógico-formal, "afirmam que o Estado de direito é o Estado funcionalizado por meio de um ordenamento jurídico, formulam um estéril tautologismo, pois focalizada sob um ângulo puramente lógico-formal tôda organização política soberana — desde o clã até ao Estado — com a qualidade de unidade suprema de decisão e eficiência para assegurar a certeza do sentido e da execução do direito, não pode ser outra coisa senão *Estado de direito*" (pág. 60). KOELLREUTTER, em *Der Nationale Rechtsstaat* (1932), procura atualizar a concepção de Estado de direito, nela enquadrando o Estado nacional-socialista. Finalmente, C. SCHMITT, num artigo escrito em 1935 (*Was bedeutet der Streit um dem Rechtsstaat*), afirma que, como existiu um Estado de direito cristão, liberal, burguês, fascista etc., da mesma forma se pode conceber um Estado de direito comunista. Cf. P. BODDA, *Lo Stato di Diritto*, págs. 37 a 42.

Êsse formalismo vicia fundamentalmente certas concepções de Estado de direito, e, justamente para superá-lo, muitos hoje propõem, corroborando e completando referido conceito, o "Estado de justiça". Tal é a lição de Giorgio del Vecchio e, entre nós, a de Alfredo Buzaid [27].

Ao *positivismo* e ao *formalismo* acrescente-se o *monismo*, para o qual só existe o direito do Estado, deixando de ser reconhecida e devidamente valorizada a pluralidade de ordenamentos jurídicos. Da conjugação dessas tendências do pensamento jurídico resultou, quanto ao Estado de direito, a adulteração do seu conceito.

9. Deturpado foi também o govêrno representativo na visualização com que o projetaram na França revolucionária. Se Rousseau, um dos principais expoentes do pensamento triunfante em 1789, era visceralmente avêsso à representação, esta encontrou em Sieyès o seu grande arauto, na sistemática da ideologia em nome da qual os deputados eleitos para os Estados Gerais metamorfosearam êste órgão representativo em Assembléia Nacional Constituinte [28].

O nôvo regime surgiu, sob o céu parisiense, fulminante como um raio. Assinala-o Georges Burdeau, num paralelo com a Inglaterra, onde o govêrno representativo, amadurecendo gradualmente, viera de uma lenta modificação nas

---

(27) Além de outros, GIORGIO DEL VECCHIO prefere a expressão "Estado de justiça" a "Estado de direito", aduzindo em favor da mesma as contribuições de Godwin e Menger no sentido de que o Estado tem por missão essencial a justiça (*La Justice-La Vérité*, trad. francesa, págs. 92 e 103). Sôbre a passagem de um "Estado de legalidade" para um "Estado de justiça", veja-se a notabilíssima obra de R. MARCIC, *Vom Gesetzesstaat zum Richterstaat*. O autor põe em destaque também a objetividade do conceito de direito, independente da lei. Recentemente ALFREDO BUZAID fazia ver que o *Estado de Justiça* contém e supera o *Estado de Direito* (*Rumos Políticos da Revolução Brasileira*, in *Arquivos do Ministério da Justiça*, ano XXVIII, março 1970, n.º 113, pág. 26).

(28) O govêrno representativo, em sua modalidade revolucionária, nasceu assim de uma usurpação de qualidade, na observação de MARCEL DE LA BIGNE DE VILLENEUVE (*Traité Général de l'État*, II, págs. 69-70). Os deputados aos Estados Gerais haviam, de acôrdo com o direito da época, recebido um mandato limitado e imperativo, contido nos *Cahiers*. "Renunciaram a êle, repudiaram-no, ao se proclamarem Assembléia Nacional Constituinte, e foi, portanto, a partir do momento em que êles não eram mais mandatários a título nenhum que reivindicaram o mandato geral da Nação".

instituições tradicionais, mantidas na sua estrutura e adaptadas a condições novas: "Ao contrário da idéia inglêsa de representação, empírica e progressivamente enriquecida, à medida que os deputados ganharam sôbre o poder real as prerrogativas de sua função, a concepção francesa apareceu de um jacto, quando os Estados Gerais se transformaram em Assembléia Nacional, atingindo de chôfre sua plenitude lógica e trazendo um poder de irradiação tal que, durante mais de um século, ela pôde servir de fundamento à organização constitucional da maioria dos Estados democráticos que não se situavam na órbita anglo-saxônia" [29].

O ponto de partida dessa concepção estava na tese assim proclamada na Declaração dos Direitos do Homem: "O princípio de tôda Soberania reside essencialmente na Nação. Nenhum corpo, nenhum indivíduo pode exercer qualquer autoridade que não emane dela expressamente".

Mas como se entendia a Nação soberana? Não enquanto comunidade histórica, formada por famílias e outros grupos, com hábitos sociais, crenças e aspirações transmitidas de geração em geração. Não refletida e palpitante no povo real, herdeiro de uma linhagem de tradições. Não na sua afirmação concreta de unidade cultural e política, marcada por peculiaridades caracterizadoras da sua maneira de ser, de um estilo de vida inconfundível com o de outras comunidades congêneres.

Não. O que se tinha em vista era o produto de um contrato social, a reunião de indivíduos sob uma lei comum, o "resultado das vontades individuais", na expressão de Sieyès, em conceito — nota Francisco Ayala — "forjado na ignorância racionalista e voluntarista da substantividade nacional" [30].

Deveria caber aos deputados representar a Nação enquanto unidade política ideal e não mais na qualidade de mandatários de ordens sociais distintas. Além disso — dizia Sieyès

---

(29) G. Burdeau, *Traité de Science Politique*, IV, pág. 243.

(30) F. Ayala, Estudo preliminar à tradução espanhola de E. Sieyès, *¿Que es el Tercer Estado?*, pág. 17.

— o interêsse de uma corporação é egoísmo, o interêsse nacional é virtude. Neste ponto encontrava-se com Rousseau. O autor do *Contrat Social* firmava o princípio de que não deve haver sociedade parcial no Estado [31]. Donde a supressão dos organismos intermediários e a afirmação política da coletividade nacional como um todo homogêneo.

Com sua dialética bem arquitetada e uma sugestiva linguagem panfletária, o autor de *Qu'est-ce que le Tiers État?* escrevia: "Sabemos qual é o verdadeiro *objeto* de uma Assembléia nacional; ela não é feita para se ocupar dos negócios particulares dos cidadãos, só os considera em massa e sob o ponto de vista do interêsse *comum*. Tiremos daí a conseqüência natural, que o direito de se fazer *representar* pertence aos cidadãos tão-sòmente em virtude das qualidades que lhes são comuns, e não das que os discriminam" [32].

Temos, pois, a Nação em abstrato, unidade política ideal; o Cidadão abstrato, desvinculado dos seus interêsses reais e voltado, com intenção virtuosa (o homem naturalmente bom, de Rousseau?...), para o interêsse comum; e, por fim, uma representação abstrata, pois não representa concretamente nada, e na amplitude do mandato ou delegação recebida por cada deputado se desvanece a relação entre a sua própria vontade e a vontade do corpo eleitoral, por sua vez transfigurada na igualmente abstrata *volonté générale.*

O deputado — nessa concepção — não representa os eleitores, como se dava no tempo do "mandato imperativo", mas a própria Nação, e a vontade nacional se corporifica na

(31) *Du Contrat Social*, Liv. II, Cap. 3: *Il importe donc pour avoir bien l'énoncé de la volonté générale qu'il n'y ait pas de société partielle dans l'État, et que chaque Citoyen n'opine que d'après lui.*

(32) No Capítulo VI daquele livro explosivo e de tão grande influência o autor desenvolve os princípios fundamentais da nova teoria do sistema representativo. Faz ver que há nos homens três espécies de interêsse: o interêsse pessoal, pelo qual cada um se isola, cuida só de si e é inofensivo; o interêsse corporativo ou de grupo, o mais nocivo, pois pode prevalecer contra o interêsse nacional; e finalmente, êste último, ou seja: *Celui par lequel les citoyens se ressemblent; il présente la juste étendue de l'intérêt commun.*

vontade dos seus representantes. Nesta presumida identidade entre a vontade nacional e a de seus representantes, bem como naquela indivisibilidade da soberania do texto da Declaração de Direitos, Burdeau vê os dois princípios essenciais de uma construção política teòricamente perfeita, mas que esbarra fragorosamente com a realidade. "A teoria da representação é uma coisa, o funcionamento do regime representativo é outra. Ora, a observação mais rápida da vida política interna dos Estados representativos desde fins do século XIX prova que entre a teoria e o fato o divórcio veio se acentuando cada vez mais". E o mesmo autor pondera que "o ideal da indivisibilidade da soberania era quimérico e, por conseguinte, a Nação não podia, no seu conjunto, dar ao corpo representativo um mandato global de querer em seu nome, uma vez que a estrutura social estava tão profundamente dividida. Cada classe entendeu ter seus próprios mandatários encarregados de sustentar suas próprias reivindicações". Estava ausente das assembléias "o povo real, com seus matizes, suas oposições, seus interêsses divergentes" (33).

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, afirmando que sem a garantia dos direitos e a separação de podêres não há constituição, propunha desta forma o ideal do Estado de direito. Os revolucionários de 89 não deixaram de ser bastante influenciados pela experiência da Inglaterra e o recente exemplo dos Estados Unidos. Mas La Fayette, que conhecia muito bem êste exemplo, confrontando com o *rule of law* dos americanos o regime implantado na França, podia dizer que entre seus concidadãos o que estava havendo não era o "domínio da lei" e sim o "domínio dos clubes" (34). Da mesma forma, o govêrno representativo instaurado sob os auspícios de Sieyès, longe de ser o govêrno do povo soberano, pelos seus representantes, estava sendo a expressão da soberania das "sociedades de pensamento", cujo papel, na

(33) G. BURDEAU, *op. cit.*, IV, págs. 244, 247, 249 e 251.
(34) F. A. HAYEK, *op. cit.*, pág. 195.

gênese e no desenvolvimento da Revolução, Augustin Cochin esclareceu definitivamente [35].

No govêrno representativo tradicional de Castela e Aragão, como o analisa Gil Robles, não obstante tôdas as falhas que possam ser apontadas — especialmente pela falta de continuidade das Côrtes, por não ser devidamente assegurada a sua convocação periódica e ficar esta à mercê da vontade do monarca — existia a compreensão da heterogeneidade do "povo real" a que se refere Burdeau. E a participação da comunidade nacional no govêrno tinha possibilidades de ser mais efetiva naquele regime "autárquico-soberano" do que nesta forma desnaturada de govêrno representativo, na qual a soberania teòricamente indivisível acabava por ser repartida entre as minorias organizadas.

Aquêle monismo jurídico, que arruinou a concepção de Estado de direito, aqui também se manifesta, excluindo as autoridades sociais para afirmar só a soberania política, marginalizando os grupos intermediários, reduzindo todo o direito à ordem jurídica estatal e fazendo da sociedade — a Nação — *l'assemblage des individus* [36], a massa dos cidadãos isolados em face do poder do Estado. Monismo individualista, que prepara o monismo do Estado totalitário.

10. Por uma impropriedade de expressão designou-se mandato representativo a transferência de podêres aos deputados, delegando-se-lhes o exercício da soberania.

A idéia do mandato representativo já fôra expressa por Blackstone e Burke, na tradição do sistema parlamentar inglês. Defendeu-a Sieyès, sustentando a incompatibilidade do mandato imperativo com o regime representativo. Em sua argumentação, colocava-se na mesma posição de Montesquieu,

---

(35) Com as suas pesquisas sôbre a atuação das sociedades de pensamento na Bretanha, AUGUSTIN COCHIN renovou a história da Revolução francesa. Morto em campo de batalha, na guerra de 1914, deixou em sua obra póstuma, além dos dois volumes contendo o resultado daquelas pesquisas, mais as seguintes publicações: *Les Sociétés de Pensée et la Démocratie* e *La Révolution et la Libre Pensée.*

(36) E. SIEYÈS, *loc. cit.*

para quem o povo é admirável quando se trata de escolher, mas é incapaz de conduzir os negócios [37].

Excluído o mandato imperativo, passou-se a preconizar a amplitude de um mandato sem restrições. Pelo primeiro, cada deputado representa uma circunscrição eleitoral ou um determinado grupo que o tenha escolhido, recebendo além disso instruções especiais. Pelo chamado mandato representativo, considera-se que o deputado representa a Nação, sem estar vinculado a nenhuma diretriz prèviamente estabelecida.

Segundo explica muito bem Burdeau, as vontades dos representantes devem ser entendidas não como sua vontade própria, mas como expressão da vontade nacional. "Para apreender o sentido exato desta representação, é preciso compreender que a função dos representantes não é a de formular uma vontade que seria preexistente no corpo nacional. É a de querer pela nação, o que significa que a vontade nacional não existe senão a partir do momento em que um ato dos representantes lhe tenha expressado a substância. A representação não tem, pois, por objeto, delegar a certos órgãos o poder de interpretar os votos ou as aspirações da coletividade. Ela tem por fim autorizar êstes órgãos a dizer o que quer a nação, isto é, a ser sua vontade e sua voz. Em suma, a representação é criadora da vontade nacional" [38].

O mandato representativo não é o mandato no sentido do direito privado. Frisam-no os que têm versado o assunto. Daí a distinção entre *Repräsentation* e *Vertretung* nos autores alemães. É o *freies Mandat*, não sujeito às limitações do mandato imperativo.

---

(37) MONTESQUIEU, *De l'Esprit des Lois*, L. II, c. 2 e L. XI, c. 6. Sieyès expõe a sua concepção de govêrno representativo não só no livro sôbre o *Tiers état*, mas ainda nos discursos, especialmente quando na Constituinte se discutia a questão dos mandatos imperativos. Dizia êle: "A grande maioria dos nossos concidadãos não tem suficiente instrução nem tempo para querer ocupar-se diretamente das leis que devem reger a França; cabe-lhe, pois, nomear representantes" (apud CARRÉ DE MALBERG, *op. cit.*, II, pág. 256). Quanto a Blackstone e Burke, ver Cap. VI, n.º 8.

(38) G. BURDEAU, *op. cit.*, pág. 244.

Nem por isso se deixa de empregar a expressão "mandato", dando-lhe um significado peculiar. O mesmo têrmo é aplicável a dois conceitos diferentes.

Há, por outro lado, dois sistemas diferentes de representação política. Num dêles o mandato é amplo, no outro é restrito. Mas ambos são representativos. Por que restringir apenas ao primeiro êste qualificativo? O mandato imperativo implica também representação, e até de um modo mais acentuado, pela vinculação maior que estabelece entre o deputado e seus eleitores. Se "mandato" serve para designar categorias diferentes, no direito privado e no direito público, por que "representação" não servirá para denominar dois tipos diversos de mandato de direito público, cada qual a seu modo procurando realizar o sistema representativo?

11. Na observação de Darcy Azambuja, a concepção segundo a qual o mandato de direito civil é aplicado ao direito público tão generalizada se tornou que os próprios textos constitucionais vieram a consagrá-la. Com efeito, no Brasil a Constituição de 1891 empregava o têrmo mandato referindo-se à função de senador e de deputado, e seu principal autor e máximo intérprete entendia a locução no mesmo sentido do direito privado.

Eis as alegações de Rui Barbosa, em petição de habeas-corpus, transcrita do volume primeiro, número 2, da Revista do Supremo Tribunal:

"Êsse mandato é nacional. Quem o confere é a nação, que elege os membros do Congresso.

"Ora, do mandato resulta, para o mandante, o direito de tomar contas aos seus mandatários, e, para os mandatários, o dever de as prestarem.

"Dever é, portanto, do mandatário responder ao mandante pela maneira como cumpriu o mandato. Dever é, logo, do membro do Congresso Nacional, responder à nação pelo modo como exerce as funções legislativas.

"Para isso exerce ela fiscalização contínua sôbre os atos dos seus representantes, acompanha as deliberações parlamentares, sôbre as quais deve atuar constantemente a opinião pública, no seu papel de guia, juiz, freio e propulsor.

"Ora, é mediante a publicidade, não a publicidade oficial, a que faltam os meios de larga difusão, mas a publicidade geral da imprensa, a sua amplíssima publicidade, que essas relações de mandante e mandatários se exercem sôbre a nação e os membros do Congresso Nacional.

"Coartá-la é roubar à nação o seu direito soberano de seguir dia a dia, momento por momento, as deliberações dos seus representantes. Mas, é, também, ao mesmo tempo, e por isso mesmo, subtrair aos representantes da nação o único meio existente de se corresponderem, cada dia e a cada momento, com a sua constituinte, a nação, informando-a, com a devida continuidade, do procedimento de seus *procuradores*".

Essa concepção, aplicando ao mandato, em direito constitucional, os princípios gerais do mandato de direito civil, e por conseguinte fazendo dos deputados os procuradores da Nação, coaduna-se perfeitamente com o sistema tradicional de representação política e com o mandato imperativo. É, porém, incompatível com a teoria moderna do mandato representativo, em face da qual as relações entre a Nação e os membros do Congresso ou Parlamento fogem àqueles princípios.

Demonstra-o Darcy Azambuja com as seguintes razões:

1) O deputado é eleito por um colégio ou círculo eleitoral, e no entanto se entende que representa tôda a Nação, não apenas o círculo ou colégio que o elegeu [39]. Não se pode conceber que o mandatário represente outras pessoas além do mandante.

---

(39) A Constituição francesa de 1791, no seu título III, cap. I, secção III, art. 7.°, dispunha: "Os representantes eleitos nos departamentos não serão representantes de um departamento particular, mas da Nação inteira, e nenhum mandato lhes poderá ser dado".

2) Uma das características essenciais do mandato civil é a sua revocabilidade pelo mandante. Ora, no regime representativo moderno o deputado não pode ser destituído pelos seus eleitores. Uma vez reconhecido e empossado, nenhuma dependência legal o vincula aos seus eleitores, não podendo êstes cassar podêres que efetivamente não foram por êles conferidos, mas pela Constituição [40].

3) No mandato de direito privado, o mandatário tem obrigação de prestar contas ao mandante dos atos praticados na qualidade de seu representante. Mas o deputado não está obrigado a prestar contas aos eleitores, age com plena independência em relação a êstes.

4) O mandatário tem sòmente os podêres que o mandante lhe outorgou, sendo nulos os seus atos se ultrapassarem os podêres conferidos. "Quem poderia sustentar que, no regime representativo, o representante fica adstrito à vontade do eleitorado e que seriam nulos os atos por êle praticados contra a vontade dos seus eleitores?" [41].

Donde concluir o citado autor, com Carré de Malberg, que "o regime representativo se caracteriza por não admitir representação" [42].

---

(40) Entre as exceções a êsse princípio, lembra o autor a Constituição do Rio Grande do Sul, de 14 de julho de 1891, admitindo a "revogação do mandato" de deputado à Assembléia dos Representantes e dos Intendentes municipais.

(41) DARCY AZAMBUJA, *Teoria Geral do Estado*, Cap. XVIII.

(42) Cf. CARRÉ DE MALBERG, *Théorie Générale de l'État*, II, pág. 367, *op. cit.*, pág. 367. Por sua vez LABAND (*Le Droit Public de l'Empire Allemand*, I, págs. 443 e 444) reconhece essa falta de representatividade: "no sentido jurídico, os membros do Reichstag não são os representantes de ninguém; seus podêres não são derivados de um outro sujeito de direito". E ainda: "É sòmente na formação do Reichstag que o povo, isto é, a soma coletiva dos nacionais do Império com direito de voto, coopera jurìdicamente na vida pública do Império; é, em cada eleição, um ato único pelo qual o súdito do Império exerce seu direito político. É preciso considerar, ao contrário, como não-jurídica a concepção segundo a qual o povo, mediante sua representação no Reichstag, toma uma parte contínua nos negócios públicos do Império. Uma vez dado o voto, tôda participação, tôda cooperação, tôda influência "jurídica" da coletividade do povo, isto é, de todos os indivíduos nacionais do Império sôbre as decisões públicas, cessa imediatamente".

Referindo-se ainda à solução conciliatória daqueles para os quais existe mandato não entre os eleitores e os eleitos, mas entre a Nação, pessoa jurídica, de um lado, e o Parlamento, corpo político organizado, de outro, pondera Darcy Azambuja:

"De início já se pode dizer que, se é a nação que confere o mandato, deveria ser ela quem elegesse os mandatários. Ora, quem elege, mesmo nos países onde o sufrágio universal é mais amplo, mesmo nos países onde o corpo de cidadãos ativos é mais extenso, não é a nação, mas uma fração, geralmente exígua, do número total dos membros da nação. As estatísticas, nesse sentido, são concludentes, e demonstram não sòmente que os eleitores, pelo seu número, não podem ser considerados como sendo a nação, mas ainda, o que é mais grave, os representantes são eleitos por uma minoria de cidadãos qualificados eleitores" [43].

12. A problemática da representação parlamentar tem sido um pesadelo para os constitucionalistas. Dividem-se êstes, na procura de um sistema eleitoral que permita apurar a vontade popular e alcançar uma representação autêntica. De um lado estão os adeptos do critério majoritário, de outro os da representação proporcional.

Os primeiros estão mais próximos da concepção revolucionária do sistema representativo, formulada por Sieyès. A vontade expressa pelos representantes é identificada à vontade nacional, sendo esta a expressão do corpo político figurado com uma unidade ideal. Não se trata de refletir as diversas correntes de opinião, ou os interêsses dos grupos, contra os quais Sieyès acautelava os seus concidadãos, preocupado em sintonizar cada um dêstes com o interêsse comum. O que importa é assegurar aquela identificação. Não sendo possível a unanimidade, o critério da maioria é o mais indicado para se chegar a êste resultado. Entende-se que a vontade ideal do povo — não a vontade de todos — é expressa pela maioria.

(43) DARCY AZAMBUJA, *loc. cit.*

O princípio da representação proporcional desce do terreno da idealidade para o das realidades concretas. Significa, sem dúvida, uma inflexão na linha de pensamento inspiradora dos teóricos da Revolução francesa. Constitui uma concessão às diversas vontades existentes no meio social, com quebra da unidade ideal objetivada por aquêles teóricos. É a decorrência de uma aproximação ao "povo real", fazendo levar em conta as suas divisões, a sua heterogeneidade. A preocupação dominante dos seus adeptos está na representação das minorias, para que a tôdas as correntes da opinião pública seja dada a possibilidade de manifestar-se, desde que se trata de elementos componentes da coletividade nacional. Quer-se passar da Nação ideal para a Nação real.

Aos que, defendendo a representação proporcional, o fazem por se rebelarem contra a tirania opressiva da maioria, seus adversários respondem que quem rejeitar o princípio da maioria cairá necessàriamente na anarquia ou no despotismo. Já o dizia Abraham Lincoln, em palavras transcritas por Ferdinand A. Hermens na epígrafe de seu livro *Europe between Democracy and Anarchy*. Esta obra foi editada em 1951, dez anos depois de haver o mesmo autor publicado *Democracy or Anarchy?* Num e noutro de tais estudos sôbre a representação proporcional, Hermens ilustra a tese de Lincoln com fatos políticos da nossa época, e de um modo especial com a destruição da democracia de Weimar pelo nazismo. A representação proporcional tornou possível a ascensão de Hitler ao poder, servindo-se da arma legal que lhe punha nas mãos o Estado representativo de direito instaurado na Alemanha após a primeira guerra mundial [44].

Não cabe aqui entrar nas questões técnicas de direito constitucional relativas à aplicação de referidos sistemas eleitorais, tais como as atinentes ao sufrágio uninominal e sufrágio de lista, ou aos processos de pôr em execução a represen-

(44) Assim se passou — aplicando a tipologia de Weber — da representação fundada numa legitimidade racional ou legal (Constituição de Weimar) para a representação legitimada carismàticamente (*Führerprinzip*).

tação proporcional, destacando-se entre êstes o de Hare, plenamente aprovado por Stuart Mill, e o de Hondt, professor da Universidade de Gand [45]. Eleição direta ou indireta, voto secreto ou a descoberto são também temas complementares na teoria da representação.

Apenas uma palavra ainda deve ser dita a respeito do sufrágio universal e do sufrágio restrito. É bem de ver que o primeiro corresponde mais lògicamente à idéia do govêrno representativo, especialmente na sua feição moderna e individualista. Entretanto, o Estado liberal-burguês estruturou-se representativamente mediante a limitação do sufrágio, adotando o critério do censo alto, que atendia melhor aos interêsses da classe dominante. Era o tempo do famoso lema de Guizot: *Enrichissez-vous!*

Essa limitação, por motivos econômicos e sobretudo culturais, resulta, por outro lado, da presença da idéia aristocrática na democracia, cuja essência — chega a dizer Hermens — é constituída pelo princípio de liderança, ou *political leadership* [46]. Como vimos, Stuart Mill acentua a importância da seleção para a formação das elites dirigentes. Assim, também, segundo Zachariae, "a Constituição baseada no sistema representativo tem o sentido e a finalidade de moderar a democracia mediante uma eleição aristocrática" [47].

A universalização do sufrágio é característica da moderna democracia de massas, que de representativa, no sentido clássico, tende a tornar-se plebiscitária.

---

(45) É interessante lembrar que, em janeiro de 1859, José de Alencar publicava no *Jornal do Commercio* alguns artigos favoráveis à representação das minorias, que, antes de Thomaz Hare, teve em Victor Considérant, na Suíça, um de seus mais destacados adeptos, propondo-a, no ano de 1842, para o Conselho de Genebra. Em 1868 era dado à estampa o livro de J. DE ALENCAR, *O Systema Representativo.*

(46) F. A. HERMENS, *Europe between Democracy and Anarchy*, pág. XVI.

(47) Citado por G. LEIBHOLZ em seu estudo sôbre o conteúdo da democracia de partidos e as distintas formas em que se manifesta, in *Conceptos fundamentales de la Política y de Teoría de la Constitución*, pág. 143. Por sua vez BLUNTSCHLI (*Droit Public Général*, págs. 42 e 43), depois de ter dito que a representação, para ser completa, deve compreender tôdas as classes, adianta que se o sufrágio universal parece *aritmèticamente* perfeito, não o é *orgânicamente*, e afirma: "O voto igual de todos é o reino da multidão ignorante e grosseira sôbre as minorias cultivadas".

A representação proporcional nasceu do desenvolvimento dos partidos políticos e da sua proliferação. Onde prevaleceu o bipartidarismo, o princípio majoritário teve condições para subsistir.

Qual a significação dos partidos políticos no sistema representativo?

É o que se dirá no capítulo seguinte.

CAPÍTULO III

A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NO ESTADO DE PARTIDOS E NA SOCIEDADE DE MASSAS

1. O surto dos partidos políticos e sua regulamentação legal.
2. Caracterização do Estado de partidos.
3. Corpos intermediários, partidos políticos e grupos de pressão.
4. Sociedade de massas e representação.
5. O partido único.
6. O Estado totalitário.
7. Centralização e descentralização.
8. Depoimentos expressivos.
9. A representação política em face da centralização e da descentralização.

Capítulo III

A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NO ESTADO DE PARTIDOS E NA SOCIEDADE DE MASSAS

1. Do anteriormente exposto resulta que o moderno sistema representativo teve por base a concepção do povo na unidade do seu conjunto, com o exclusivismo da soberania una e indivisível, e em detrimento da pluralidade social. Expressões bem corroborativas dêste pensamento encontram-se em Rousseau, ao preconizar uma organização política sem "sociedades parciais", e Sieyès, ao denunciar no interêsse de grupo o maior obstáculo à boa ordem social, a qual — a seu ver — reclama a proibição de se reunirem os indivíduos em corporações [1]. A Lei Le Chapelier, de 1971, golpeando mortalmente o regime corporativo, então em decadência, nada mais fêz do que pôr em prática tais diretrizes doutrinárias.

O mesmo perigo visto nos grupos, os adeptos de tal concepção receavam nas divergências entre facções ou partidos, motivadas por opiniões antagônicas. Daí uma atitude hostil aos partidos políticos, que poderiam quebrar aquela desejada e ideal unidade do povo, a ser refletida na representação. Por esta razão — observa Leibholz — tratou-se de evitar a introdução, no Parlamento, "de uma distribuição de cargos e de lugares, fundada não na idade ou no resultado de um sorteio, mas no fato da filiação a um partido ou uma facção política" [2].

Logo, porém, começaram a aparecer os partidos, vindo a constituir fôrças políticas ponderáveis, em tôrno das quais

---

(1) J. J. Rousseau, *loc. cit.* e E. Sieyès, *op. cit.*, Cap. VI.
(2) G. Leibholz, *op. cit.*, págs. 150 e 151.

se agrupavam as diversas correntes da opinião pública, fôssem estas mais ou menos espontâneas, fôssem dirigidas pela propaganda, veículo das ideologias, e elemento cada vez mais preponderante na vida política dos povos [3]. Tal fato ocorreu inteiramente à margem do direito constitucional, ignorando êste as agremiações partidárias, que só em fase posterior vieram a merecer do legislador a sua regulamentação. Deu-se isto depois da primeira guerra mundial, sendo a preocupação de enquadrar os partidos na ordem constitucional reforçada após a segunda guerra e ante a ameaça do partido único. Daí a proclamação do princípio da pluralidade partidária, consagrado entre nós na Constituição de 1946.

Chegou-se assim ao Estado de partidos, no qual a amplitude do mandato representativo e a liberdade dos representantes sofrem restrições, em virtude da subordinação de cada deputado ao programa do respectivo partido. Reintroduz-se, por tal forma, sub-repticiamente, o mandato imperativo, e a representação toma um certo cunho plebiscitário, acentuado no caso do partido único, tipo ideal de organização partidária para a democracia de massas.

Aliás, o partido único é o *aboutissement* natural do regime de partidos, segundo o percebeu com muita agudeza Simone Weil [4]. Com efeito, cada partido se considera senhor da verdade política, vendo no seu programa a salvação social. As tintas ideológicas de tais programas acentuam uma colo-

---

(3) Dois livros fundamentais sôbre o assunto: BERNARD FAY, *Naissance d'un Monstre: l'Opinion Publique*, e JACQUES DRIENCOURT, *La Propagande, Force Politique Nouvelle.*

(4) SIMONE WEIL, *L'Enracinement*, pág. 41: *La lutte des partis, telle qu'elle existait dans la Troisième République, est intolérable; le parti unique, qui en est d'ailleurs inévitablement l'aboutissement, est le degré extrême du mal.* MARCEL WALINE, em *Les Partis contre la République*, pág. 59, explica: "A expressão "Estado-de-partidos" é a tradução literal da palavra alemã *Parteienstaat*, porque êste regime foi mais completamente realizado na Alemanha, ao tempo da República de Weimar, depois sob o Terceiro Reich, no qual encontrou sua conclusão lógica, tornando-se o Estado de um só partido, que tomava o nome de partido de Estado (*Staatspartei*)". Vem a propósito esta observação de NORMAN L. STAMPS: "Os partidos totalitários de hoje cresceram dentro do sistema democrático de partidos e simplesmente acentuaram características que, muito antes dêles subirem ao poder, já se encontravam no regime de partidos" (*Why Democracies Fail*, pág. 65).

ração messiânica nos mesmos, especialmente quando se trata de ideologias radicais. Nestes casos os antagonismos partidários representam a oposição amigo-inimigo — critério fundamental de Carl Schmitt para a caracterização do "político" (5) — não apenas por ver-se no adversário um inimigo do próprio partido, mas porque se passa a considerá-lo um inimigo da comunidade nacional, que deve ser proscrito para que seja assegurado o destino histórico da comunidade. O partido tende a ser intolerante, e nas democracias de partido há como que uma institucionalização da guerra civil. Isto para não se falar dos partidos quando são meros ajuntamentos de interêsses pessoais dos políticos, na luta pela conquista do poder.

Mas o que cumpre especialmente assinalar aqui é aquela transformação do mandato representativo pela influência crescente dos partidos políticos. Um exemplo bem significativo é o da preocupação com a fidelidade partidária, levando mesmo à idéia da perda do mandato do deputado que tenha rompido com a disciplina devida à agremiação pela qual foi eleito. Assim, o deputado deixa de ser um representante de tôda a Nação — segundo a concepção do govêrno representativo moderno em sua formulação inicial — e passa a ser um representante do partido que o elegeu. O povo como unidade política ideal cede lugar ao partido, unidade de ação política.

Linguagem bem diversa à de Sieyès na primeira Assembléia Nacional Constituinte é a do deputado André Philip, na Constituinte de 1945: "Chegamos a um momento em que o partido se torna órgão do sufrágio universal, um intermediário entre o legislador e o povo". Transcreve-as Georges Ripert, no capítulo primeiro de *Le Déclin du Droit*, aí dizendo: "Os deputados são, na Assembléia nacional, representantes do seu partido". E cita ainda um artigo de André Hauriou sob o sugestivo título: *Vers la dictature des partis.*

---

(5) Sôbre a relação amigo-inimigo na teoria de C. SCHMITT em *Der Begriff des Politischen,* ver J. FREUND, *L'Essence du Politique,* 2.ª parte, Cap. VII.

2. No dizer de Gerhard Leibholz, os partidos vêm a ser o "microfone" do qual se serve o povo para articular os seus pronunciamentos. Tal ocorre na democracia representativa de partidos, estruturalmente diversa da democracia parlamentar de tipo representativo-liberal. Esta última, no século passado, assinalou o predomínio da burguesia como classe social e revestiu-se de um feitio essencialmente individualista. Aquela se formou quando as massas irromperam no cenário político, ao mesmo tempo em que ganhava terreno o socialismo. O Estado de partidos é a transição da democracia liberal para a democracia de massas.

O ilustre Professor da Universidade de Göttingen e Ministro da Côrte Constitucional de Karlsruhe fere um ponto nevrálgico na caracterização dessa estrutura política, ao escrever o seguinte: "A diferença teórico-constitucional fundamental entre o moderno Estado democrático de partidos e a tradicional democracia representativa parlamentar reside, decididamente, no fato de não ser o moderno Estado de partidos, na sua essência e forma, outra coisa senão um aspecto racionalizado da democracia plebiscitária" (6).

Daí se segue que a vontade do povo é formada, em tal regime, pelos partidos. A vontade da maioria dos cidadãos ativos, na democracia plebiscitária, e a vontade da maioria partidária no govêrno e no parlamento identificam-se com a vontade da totalidade.

O Estado de partidos acarretou modificações na função do *parlamento,* na posição dos *deputados* e até mesmo no caráter das *eleições.*

Vejamos ràpidamente onde a inovação introduzida em cada um dêsses aspectos da representação política.

1) O parlamento deixa de ser fonte de decisões autóctones, transformando-se num lugar onde os mandatários dos

---

(6) G. LEIBHOLZ, *Demokratisches Denken als Gestaltendes Prinzip im Europäischen Volkerleben,* in *Europa-Erbe und Aufgabe* (Congresso internacional de Mainz, 1955), Franz Steiner Verlag, Wiesbaden, págs. 120 a 135 (em separata). Traduzido entre nós e publicado na *Revista da Faculdade de Direito* (Universidade de São Paulo), volume LIII, 1958 (*O pensamento democrático como princípio estruturador na vida dos povos europeus*).

partidos registram decisões tomadas alhures, por exemplo, em comissões ou reuniões dos partidos. Os discursos dos deputados vão, assim, deixando de ter por finalidade convencer os deputados de opinião diferente e visam antes a arrancar o apoio dos cidadãos ativos, influenciando-os nas suas futuras decisões políticas.

2) O deputado não decide por si. Está sujeito à vontade do partido, isto é, ao programa e às diretrizes práticas dêste. Os compromissos partidários influem decisivamente nos discursos e nas votações. Volta-se ao mandato imperativo, tanto assim que o deputado pode ser responsabilizado perante o partido caso venha a se desviar da linha que lhe é traçada. O partido pode expulsá-lo, e a última conseqüência de um Estado em regime de partidos lògicamente planejado é a perda do mandato em virtude dessa expulsão ou da mudança de partido. O *recall*, incompatível com o sistema fundado no "mandato representativo", está "ìntimamente ligado ao moderno Estado de partidos na democracia de massas".

3) Finalmente, as eleições tendem a tornar-se um ato de natureza plebiscitária, mediante o qual os eleitores, votando em determinado candidato, optam por um programa partidário. Assim, na Inglaterra tem sido qualificado de inconstitucional o procedimento do govêrno e da maioria parlamentar ao tomarem certas decisões incompatíveis com o mandato recebido. Na Alemanha, quando das discussões sôbre a constitucionalidade do *Wehrbeitrag* e também do *Deutschlandvertrag*, a oposição alegou que o eleitorado teria de ser novamente consultado, por não mais possuir o *Deutsche Bundestag*, na sua composição atual, a devida legitimação para decidir tais questões [7].

3. Na verdade, a problemática dos partidos políticos põe-se muito antes da formação do Estado representativo liberal. Celebrizaram-se as contendas entre os partidários das Duas Rosas na Inglaterra, depois da guerra dos Cem Anos, e posteriormente entre *Tories* e *Whigs*, que dariam origem

(7) G. LEIBHOZ, *Demokratisches Denken*, pág. 132 e todo o n.º III.

ao Partido Conservador e ao Partido Liberal respectivamente. Nas cidades italianas, a luta das facções se acentuava na época de Maquiavel, e não deve ser esquecida a prolongada rivalidade de Guelfos e Gibelinos, imortalizada pelo gênio de Dante.

Mas o partido de inspiração ideológica, com grande fôrça expansiva de proselitismo — revigorada pelas técnicas modernas de propaganda —, é um fenômeno da vida política dos povos ocidentais nos séculos XIX e XX. Fenômeno que teve certa autenticidade na Europa das lutas entre o liberalismo e o socialismo nascente, após o ano crítico de 1848, e que nos países latino-americanos se desfigurou em corrilhos de campanário e em disputas personalistas de oligarquias ávidas pelo poder.

Na democracia individualista, os partidos surgiram para ocupar o lugar vazio deixado pelos corpos intermediários, afastados da vida pública. E é de notar desde logo que na Inglaterra — o país onde talvez mais significação tenha alcançado a atividade partidária — estiveram êles sempre unidos a grupos e classes sociais, representando os interêsses dêstes corpos, preservados, naquele país, do furor individualista que na França levou à sua dissolução. Exatamente porque o sistema representativo inglês se modificava sem uma ruptura violenta com a tradição — apesar da influência ideológica vinda da França, que mais tarde se fêz sentir do lado oposto da Mancha —, vimos os partidos britânicos se constituírem num entrosamento com as fôrças orgânicas e vivas da comunidade nacional: o Partido Conservador, ligado aos proprietários de grandes domínios territoriais, o partido, por excelência, da aristocracia; o Liberal, reunindo sob sua bandeira os integrantes da classe média e da burguesia favorecida pelo industrialismo; e finalmente o Trabalhista, com o eleitorado da classe operária e como porta-voz das agremiações sindicais (*Trade Unions*). O sentido muito especial dos partidos na Inglaterra faz-nos pensar no que, com acêrto, ponderou E. Gil Robles: "O caráter tão orgânico da sociedade inglêsa comunicou às associações voluntárias, ainda as políticas, um certo espírito de circunspecção e subordinação, preservando-as

da nota individualista, agressiva e utópica das sociedades que no continente se mostraram, desde logo, tão perturbadoras, idealistas e anárquicas" [8].

A agressividade no procedimento político e a utopia dos programas — ou, pelo menos, o desacôrdo entre os programas e a atuação das bancadas partidárias — tem sido, realmente, um traço característico da experiência do regime de partidos. Robert Michels, em sua obra profundamente esclarecedora sôbre o assunto, faz ver que essa nota utópica coloca num plano meramente ideal o regime democrático visado pelos partidos e obstaculizado, na sua realização, por poderosas fôrças que atuam no meio social. Os que desejam um aprimoramento do processo democrático pelo perfeito funcionamento do regime de partidos querem uma "aristocracia democrática" ou uma "democracia aristocrática". Mas na verdade vamos vendo por tôda parte a tendência para a formação das oligarquias, ou da "aristocracia dos milionários". Os partidos democráticos e social-revolucionários acabam por permitir que se desenvolvam, dentro de si mesmos, as tendências oligárquicas que êles se propõem combater [9].

Assim não admira que os partidos se tornem por vêzes corpos estranhos, instrumentos de grupos parasitários ou de chefes políticos acompanhados pela sua clientela, donde o fenômeno do "caciquismo" nos países ibero-americanos. Instrumentos também nas mãos de demagogos com pretensão a chefes carismáticos, que surgem como expressões de um regime de transição, do Estado de partidos para a democracia de massas, do pluripartidarismo para o partido único.

---

(8) E. GIL ROBLES, *op. cit.*, II, pág. 646. É interessante e também muito especial o caso dos Estados Unidos, na mesma linha democrática da Inglaterra, países onde o sentido prático prevaleceu sôbre o abstracionismo ideológico. A bem dizer os dois grandes partidos ianques não são senão duas facções de um mesmo partido, dada a "falta de diferença bem definida" entre ambos, a que alude ORLANDO CARVALHO, em *A Crise dos Partidos Políticos Nacionais* (págs. 35 e 36), evocando os depoimentos, que se tornaram clássicos, de TOCQUEVILLE (*De la Démocratie en Amérique*, 1830) e BRYCE (*The American Commonwealth*, 1888). Duas facções do mesmo partido foram também, no Brasil, os Partidos Conservador e Liberal do Império (donde o se haver dito que nada era mais parecido com um luzia do que um saquarema no poder, e vice-versa).

(9) R. MICHELS, *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie*, págs. 1-16.

Tampouco admira que o organismo social, em defesa própria e instintiva, procure eliminar êsses corpos estranhos. E desta forma, assim como os partidos vieram ocupar o lugar dos corpos intermediários, estamos vendo hoje os grupos de pressão a desalojarem os partidos [10].

4. Democracia de massas e partido único são duas idéias conexas. E para bem compreendê-lo, cumpre considerar atentamente o que seja uma sociedade de massas, procurando ao mesmo tempo entender qual o modo de representação correspondente.

Não se deve atribuir a êsse conceito uma índole meramente quantitativa, nem pensar que as massas contemporâneas tenham sido uma conseqüência fatal e inevitável da técnica moderna, particularmente das grandes aglomerações urbanas provocadas pelo fenômeno da industrialização. É certo que êstes elementos extrínsecos contribuíram para o aparecimento da sociedade de massas em nossa época, mas a natureza íntima desta, aquilo que intrínseca e essencialmente a constitui não é a simples multidão, ou seja, o número. Muito mais do que isto, caracterizando-a na sua substância, o que faz a sociedade de massas é a homogeneidade total, a falta de estrutura, a redução da sociedade política a uma horda indistinta e onde os indivíduos não vivem em estruturas orgânicas, mas são como que empilhados mecânicamente [11].

Por outras palavras, a massa é a *assemblage des individus* da expressão de Sieyès [12], isto é, dos indivíduos soltos, des-

---

(10) De há muitos anos, o *lobby*, modalidade dos grupos de interêsse ou de pressão nos Estados Unidos, tornou-se uma instituição política, como o faz ver E. PENDLETON HERRING (*Enciclopædia of the Social Sciences*, v. *Lobby*), aliás hoje regulamentado por lei. Quanto à representação profissional, enxertada nas Câmaras políticas legislativas, foi uma experiência que, no Brasil e noutros países, não deu, nem podia dar bons resultados, por não ter sido levada em conta a atribuição específica que deve caber aos chamados "representantes classistas", isto é, função meramente representativa e não legislativa. Veja-se esta distinção no capítulo seguinte.

(11) Cf. E. BRUNNER, *La Justicia*, págs. 229 e 230: "O fato da massa não consiste no grande número, em algo quantitativo, mas em algo qualitativo, a saber: na falta de estrutura. Massa é o amorfo, o que não tem trama, urdimento, nem estrutura; é a mera reunião ou contigüidade de partículas iguais".

(12) Ver o capítulo anterior, n.º 9, *in fine*.

prendidos dos laços sociais, não mais inseridos numa comunidade constituída por grupos naturais e históricos. É a poeira de indivíduos em face do poder do Estado, único que surge para manipular a "massa" e imprimir-lhe uma direção. Na concepção do Estado representativo dos homens de 1789, cada um dêsses indivíduos é o Cidadão, ao qual cabe, no momento de escolher os seus representantes, ter em vista o interêsse comum, num plano abstrato, e sem preocupação com os interêsses concretos dos agrupamentos onde decorre a sua existência real. Lembremos o trecho anteriormente citado de *Qu'est-ce que le Tiers État?* sôbre o verdadeiro objeto de uma Assembléia nacional. Esta não é feita "para se ocupar dos negócios particulares dos cidadãos, só os considera em massa (*sic*) e sob o ponto de vista do interêsse *comum*". Daí resulta que "o direito de se fazer *representar* pertence aos cidadãos tão-sòmente em virtude das qualidades que lhes são comuns e não das que os discriminam".

O *Citoyen* da Revolução francesa é o homem-massa que desponta na política moderna.

Opondo-se às diferenças hierárquicas e às sociedades parciais, a concepção individualista da democracia representativa preparou o igualitarismo coletivista do socialismo, cujos pressupostos são os mesmos. Individualismo e coletivismo consideram a sociedade política uma soma de indivíduos soltos. Aí está exatamente o conceito de *massa*, em lugar do *povo* organizado, que é um conjunto diferençado de famílias e outros grupos, no qual se manifesta a pluralidade de ordenamentos jurídicos e não a *assemblage des individus*.

A falta de estrutura é o característico essencial da massa, segundo observa muito acertadamente Emil Brunner, fazendo ver como ela decorre daquela concepção individualista e niveladora. A causa primeira mais *profunda* da massificação — diz êste autor — é o desarraigamento religioso, mas sua causa *imediata* é o dogma da igualdade, efeito, por sua vez, da "apatridia espiritual" inerente à falta de estrutura. "A apatridia religiosa arranca o homem da estrutura *metafísica* da sua

existência: o homem deixa de estar arraigado numa ordem eterna. O dogma da igualdade de todos arranca o homem da sua estrutura *social*, destrói a estrutura orgânica" [13].

Numa sociedade assim nivelada pela rasoura individualista não pode haver lugar nem para os corpos intermediários, nem para os partidos políticos. Êstes se constituíram, como vimos, em lugar daqueles, expressando parcelas divergentes da opinião pública. Tiveram mais significação exatamente em países mais preservados da devastação individualista, e onde os grupos orgânicos davam aos partidos o assento de uma representação real, como foi o caso da Inglaterra.

Sendo a massa um todo amorfo, indiferençado e sem estrutura, não podem caber nela nem grupos de natureza distinta, nem partidos de matizes variados. Donde o partido único.

5. Por paradoxal que possa parecer, o fato é que o Estado monopartidário vem realizar plenamente o ideal da democracia representativa que se pretendeu pôr em prática na França de 1789. É o Estado sem sociedades parciais e com a representação do povo constituindo uma unidade política. Os partidos não destroem esta unidade, pois ela é assegurada pela existência de um só partido, identificando a sociedade e o Estado. Os grupos não a fragmentam, pois o Estado os substitui a todos, absorve tôdas as instituições e estabelece uma ordem jurídica sem deixar margem nenhuma à pluralidade de ordenamentos emanados das autoridades sociais.

A sociedade de massas — cuja expressão política é lògicamente o Estado totalitário de partido único — veio se prepa-

---

(13) E. BRUNNER, *loc. cit.* Para comprovar a sua afirmação de que a massa tem um cunho qualitativo e não quantitativo, o autor cita alguns exemplos. Nas velhas cidades chinesas, de milhões de habitantes, não havia homens-massa, nem no formigueiro de gente concentrada numa grande urbe medieval. Em sentido contrário, pode haver numa pequena aldeia a experiência do fenômeno da massificação. Compare-se um pequeno povoado de camponeses de Emental e uma zona suburbana dos Estados Unidos. Conclui o autor: "O que decide não é o número; o que decide é ùnicamente a estrutura. Ora bem, a estrutura só existe em virtude do desigual. Pelo fato de estarem aí em jôgo a igualdade e a desigualdade, está em jôgo também a justiça".

rando nos anos da experiência representativa democrático--liberal. Condicionada por elementos extrínsecos — notadamente as transformações acarretadas pela grande indústria —, resultou sobretudo da despersonalização do homem, num longo processo de desagregação espiritual, que vem desde a Renascença. Uma certa "aristocracia na democracia", segundo a expressão de Robert Michels, podia ainda deter o avanço das massas, tangidas, aliás, pela vara de condão dos líderes populistas [14]. Mas a extensão do sufrágio universal de base individualista e igualitária (*one man, one vote*) tirava a representação política das mãos das minorias selecionadas, para entregá-la aos aventureiros e arrivistas capazes de captar o apoio das massas.

É o que explica a diferença entre os primeiros parlamentos do século XIX — bem como os dos primórdios do presente século — e os destas últimas décadas. Escreve a respeito Gerhard Leibholz: "Em definitivo, o processo de radical democratização e de nivelamento transformou, na democracia liberal, os princípios da formação das *elites* e da eleição do chefe. O século XIX estava fundado sôbre um estrato social, para aquêle tempo proporcionalmente largo, mas para as massas hodiernas numèricamente limitado, cujo pensamento atuava de modo individualista, admitindo ao mesmo tempo, segundo a tradição, considerações racionais. A personalidade política do século XX era a livre personalidade representativa, portadora de um alto valor ideal e expoente da aristocracia intelectual da Nação. Os homens do *Covenant* americano, como, por exemplo, Washington e os seus colaboradores, assim como os homens da Assembléia nacional de Frankfurt em 1849 eram, nesse sentido, aristocratas do caráter e do espírito. Cultura e patrimônio para êsse estrato, socialmente homogêneo, pertencem à mesma categoria. E esta homogeneidade social não foi posta em dúvida pelo fato de ser o mesmo

---

(14) Em se tratando da ascensão das massas — objeto do conhecido ensaio de Ortega y Gasset, *La Rebelión de las Masas* — não esquecer as minorias que manipulam as massas (cf. G. Uscatescu, *La Rebelión de las Minorias*).

estrato dividido em grupos a se defrontarem, como esquerda e direita, *tories* e *whigs*, conservadores e liberais, democratas e republicanos" [15].

Na época da Guizot e Benjamin Constant, o liberalismo doutrinário fazia da "soberania da inteligência" a grande motivação da sua tentativa de conciliar as novas idéias democráticas com princípios da tradição monárquica [16].

Na democracia de massas a cultura, o patrimônio, a capacidade e o valor intelectual cedem a um nôvo critério, fundado em relações biológicas e sociológicas — a raça ou a classe —, em função das quais se exige, para o exercício da liderança, uma perfeita ortodoxia política, de que é juiz a direção do partido.

6. O monismo individualista preparou o monismo totalitário, por aquela concepção da sociedade política reduzida a uma simples soma de indivíduos e pela supressão dos corpos intermediários [17].

Daí resultou uma desmedida centralização.

Repare-se bem que a Revolução francesa destruiu as instituições tradicionais do país, fazendo tábua rasa do direito histórico, mas poupou a administração central do Estado, fortalecendo-a ainda mais e, com Napoleão, dela fazendo a grande fôrça do regime [18]. Os historiadores que melhor estudaram a passagem do Antigo Regime para a nova ordem instaurada pela Revolução — principalmente Tocqueville e Taine [19] — mostraram, nesse sentido, como a Revolução já estava contida, em germe, na monarquia absoluta, cujo processo de centralização se acentuou depois de 1789 e continuou a

---

(15) G. Leibholz, *Il Secolo XIX e lo Stato Totalitario del Presente*, págs. 4 e 5.

(16) Cf. L. Diez del Corral, *El Liberalismo Doctrinario.*

(17) Cf. Cap. II, n.º 9.

(18) No "Memorial de Santa Helena" o Imperador deposto e exilado aponta nas prefeituras o sustentáculo do poder que exercera, estendendo elas por tôda a França a rêde centralizadora.

(19) O primeiro em *L'Ancien Régime et la Révolution.* O segundo, nos dois primeiros volumes de *Les Origines de la France Contemporaine.*

crescer com Napoleão. Bertrand de Jouvenel vê na centralização progressiva a dinâmica incoercível do Estado moderno.

Depois de cada guerra, de cada revolução, de cada golpe ou tentativa de subversão da ordem, o poder do Estado sai fortalecido e senhor de maiores atribuições. Quantas vêzes passam as situações excepcionais, mas os podêres extraordinários, que o Estado atribuíra a si mesmo para enfrentá-los, êstes permanecem. Eis a tese sustentada pelo autor de *Du Pouvoir, Histoire Naturelle de sa Croissance.*

Foi o que ocorreu com a Revolução francesa e todos os movimentos que, noutros países, subverteram a ordem política para aplicar os princípios de 1789. Vinham êstes, sem dúvida, carregados de uma forte coloração jusnaturalística, afirmando a liberdade do Cidadão em face do Estado. Mas as liberdades concretas dos homens, nas corporações, nas comunas, nas regiões, estas desapareceram. As primeiras foram sacrificadas à plena liberdade de produção, de comércio, de concorrência, e as autonomias regionais e municipais foram absorvidas pela administração centralizada. Em face da liberdade econômica individual, tornou-se muito mais fácil ao Estado impor as suas regulamentações e a disciplina legislativa. Esta ficou dependendo exclusivamente do seu poder arvorado em criador do direito, poder que não encontrava mais diante de si as barreiras dos privilégios regionais ou das atribuições normativas antes reconhecidas às entidades corporativas. A falta de resistência social possibilitou o acréscimo das atribuições do poder político. Só as fôrças econômicas, constituídas à margem dos grupos intermediários, pela concentração capitalista, podiam controlar a máquina estatal, como de fato procuravam fazer, servindo-se de tão formidável aparato para lograr a dominação do mercado.

Assim o poder passou a ser um elemento agressivo da sociedade. O poder político e o poder econômico. A autoridade do Estado, cuja razão de ser é assegurar a ordem social, perverte-se, então, num fator destrutivo desta ordem [20]. É o

---

(20) Cf. F. VON HIPPEL, *Die Perversion von Rechtsordnungen.*

que nos mostra a transição operada, em nosso tempo, do liberalismo individualista para o totalitarismo coletivista. A destruição paulatina das autoridades sociais e a transferência de todo o poder para o Estado — depois, para os sovietes, segundo o *slogan* da revolução de 1917 na Rússia —, tornou possível ao Estado encampar a direção da vida social nos seus variados aspectos. Essa estatalização da vida é o traço, por excelência, definidor dos regimes de Estado totalitário [21].

A que resultado final conduziu essa agressão da sociedade pelo Estado? A que levou essa investida do poder político — muitas vêzes controlado pelo superpoder econômico — contra os podêres livremente constituídos na sociedade? Responde-o Bertrand de Jouvenel: "À destruição de todo comando, em proveito do exclusivo comando estatal. À plena liberdade de cada um com respeito às autoridades familiares e sociais, compensada por uma plena submissão ao Estado. À perfeita igualdade de todos os cidadãos entre si, a preço do seu igual aniquilamento pelo Estado, senhor absoluto. Ao desaparecimento de tôda fôrça que não venha do Estado, à negação de tôda superioridade que não seja a do Estado. Numa palavra, à atomização social, à ruptura de todos os vínculos particulares entre os homens, os quais só podem manter-se unidos numa comum servidão ao Estado. Enfim, por uma convergência fatal, aos extremos do individualismo e do socialismo" [22].

7. Centralização e descentralização, longe de serem idéias antagônicas, não se excluem uma à outra, mas antes se completam. A descentralização resulta de um princípio de justiça. Consiste em cada um tratar do que é seu, seja o indivíduo, o grupo familiar, o grupo profissional, o município ou a província. No plano do interêsse nacional, ao Estado

---

(21) Apontando na *omniestatalidade* a "injustiça fundamental do Estado totalitário", E. Brunner (*op. cit.*, pág. 251) escreve: "Ditaduras, houve-as em todos os tempos; mas o Estado totalitário existe só desde 1917. Sua característica é o contrôle da vida inteira de todos os seus súditos, no interior e no exterior, no religioso, no cultural e no econômico".

(22) Bertrand de Jouvenel, *op. cit.*, pág. 208.

cabe uma legítima centralização, cujos limites decorrem da descentralização social [23].

Ensina Marcel de la Bigne de Villeneuve que cumpre "passar não sòmente sem contradição, mas ao contrário por um movimento suave e natural, por graus sucessivos e transições calcadas na realidade, da Descentralização administrativa e social à Centralização política, e das pequenas soberanias e autonomias particulares à Soberania geral do Estado, distribuindo as competências e as liberdades segundo as múltiplas combinações impostas pelas exigências e aspirações instintivas da vida" [24].

O mal não está, pois, na centralização, mas na centralização exclusiva e absorvente. A centralização por si só não é totalitária, mas passa a assumir êste caráter quando exclui a descentralização no sentido mais amplo, isto é, a descentralização social. Ninguém contestará ao Estado o direito de exercer, com exclusividade, atribuições concernentes à defesa nacional, à diplomacia, à polícia, à direção geral das finanças. Muitas outras atividades, porém, ao Estado não cabem senão de um modo supletivo, devendo ser respeitada a iniciativa particular e reconhecida a capacidade disciplinar e normativa das comunidades autônomas.

A descentralização administrativa não basta para evitar o totalitarismo, pois ela pode dar-se num Estado que faz monopólio de tôda a administração pública, aí começando a reger tôdas as atividades sociais. Quanto à descentralização política, é expediente próprio a certas formas de organização do Estado, nem sempre representando uma garantia contra o totalitarismo. Assim, o regime federativo importa em descentralização política (da União para os Estados), mas um Estado pode ser totalitário, adotando o padrão federal, caso êste da União Soviética. Tudo está, pois, na descentralização social,

---

(23) J. P. GALVÃO DE SOUSA, *Política e Teoria do Estado*, Cap. XVII, n.º 3.

(24) M. DE LA BIGNE DE VILLENEUVE, *L'Activité Étatique*, pág. 434.

suscetível de coexistir com um regime de grande centralização política.

Aliás, o têrmo "descentralização" pode prestar-se a equívocos. É um êrro ver na descentralização tão-sòmente a concessão ou outorga de direitos feita pelo Estado, a coletividades não estatais; no caso tratar-se-ia de um favor, um presente, uma doação generosa. A descentralização social decorre do reconhecimento, por parte do Estado, de atribuições naturais pertencentes àquelas coletividades em virtude de seus fins e da autonomia que lhes cabe. E muitas vêzes o têrmo "descentralização" (de "tirar do centro") deve ser aplicado para significar a restituição, a êstes mesmos grupos, de funções usurpadas pelo Estado.

8. A excessiva centralização do Estado moderno — a cujo propósito Bertrand de Jouvenel, em páginas impressionantes, nos transmitiu suas reflexões — foi conseqüência da destruição das liberdades particulares em benefício de uma Liberdade geral e abstrata, combatida depois em nome da Igualdade, por sua vez geradora da uniformização e centralização. Observa-o Louis Daujarques, evocando as seguintes palavras de Royer-Collard diante da Câmara dos Deputados, em janeiro de 1822: "A Revolução não deixou de pé senão os indivíduos, e desta sociedade pulverizada brotou a centralização, pois onde não há senão indivíduos todos os negócios que não são seus são negócios públicos, negócios do Estado. Foi assim que nós nos tornamos um povo de administrados" (25).

É bem conhecido aquêle trecho de Tocqueville, referindo-se a "um poder central imenso que atraiu e devorou na sua unidade tôdas as parcelas de autoridade e de influência antes dispersas numa série de podêres secundários, de ordens, de classes, de profissões, de famílias e de indivíduos e como que espalhadas por todo o corpo social. Jamais se vira no mundo um poder semelhante desde a queda do Império romano. A

---

(25) L. DAUJARQUES, *Le Néo-Dirigisme Technocratique*, in *Permanences*, n.º 46, pág. 57.

Revolução criou êste poder nôvo, ou melhor, êle nasceu por si mesmo das ruínas acumuladas pela Revolução. Os governos que ela fundou são mais frágeis, é verdade, mas cem vêzes mais poderosos que qualquer um dos que ela derrubou; frágeis e poderosos pelas mesmas causas..." [26].

Para essa centralização contribuiu o monismo jurídico na conceituação da soberania e da ordem jurídica reduzida à legalidade estatal [27].

Donde o escrever Georges Ripert: "A Revolução fundou o poder legislativo no seu absolutismo. A lei revolucionária, diz Maxime Leroy, é um "imperativo regaliano". O poder do rei foi transferido para a nação; conservou seu caráter de soberania. Mas se acreditou ter desaparecido o perigo do absolutismo, pois a lei, expressão da vontade geral, não poderia ser senão justa e razoável.

"Esta pretensa transferência de soberania esconde uma criação. Nunca o rei de França teve um poder legislativo comparável ao de um Parlamento moderno. É dispensável lembrar por que razões históricas êle era obrigado a partilhar a soberania com outros. Basta verificar que êle não ousava tocar no direito civil" [28].

---

(26) A. DE TOCQUEVILLE, *L'Ancien Régime et la Révolution*, vol. I, Liv. I, Cap. III. No mesmo sentido, em *De la Démocratie en Amérique*, vol. II, Quarta parte, Cap. VII: "Da constituição mesma das nações democráticas resulta que nelas o poder do soberano deve ser mais uniforme, mais centralizado, mais extenso, mais penetrante, mais poderoso que alhures. A sociedade aí é naturalmente mais atuante e mais forte, o indivíduo mais subordinado e mais fraco: um faz mais, o outro menos..." Por certo "é ao mesmo tempo necessário e desejável que o poder central ao qual cabe a direção de um povo democrático seja ativo e poderoso. A questão não está em torná-lo fraco ou indolente, mas sòmente em impedi-lo de abusar da sua igualdade e da sua fôrça". Mas "na maioria das nações modernas, o soberano, quaisquer que sejam sua origem, sua constituição e seu nome, veio a ficar quase todo-poderoso, e os particulares vão caindo, cada vez mais, no último grau da fraqueza e da dependência" (*idem*).

(27) Cf. supra, Cap. II, ns. 8 e 9.

(28) G. RIPERT, *Le Déclin du Droit*, págs. 4 e 5. *Tout devient droit public!* Êste título do segundo capítulo do mesmo livro é bastante significativo. O eminente civilista francês tira-o de Portalis, na exposição preliminar do Código Napoleão. O direito público tende a absorver tôdas as esferas abrangidas pela regulamentação jurídica. E o direito público — note-se bem — confundido com o *direito do Estado*.

Que dizer do Estado centralizador em face da sociedade de massas na atualidade?

Aos testemunhos altamente expressivos acima transcritos, é bastante, a respeito, acrescentar o depoimento de um ilustre jurista de nossos dias, que estudou especialmente o assunto, dando-nos, como fruto de suas pesquisas e reflexões, uma obra fundamental.

O *direito de massas* — pondera Juan Vallet de Goytisolo — é radicalmente nôvo. Nasce de uma ruptura com a ordem natural e de uma construção artificial. Não pode provir dos costumes de um povo, nem das fontes de direito existentes no meio social. Dado o caráter amorfo da massa, sua falta de responsabilidade e de iniciativa, só pode ser um direito legislado, emanando do poder público, que dirige a massa e planifica a vida dos homens.

O Estado não confirma o direito da sociedade, mas impõe à sociedade uma pseudo-ordem arbitrária. "Nosso direito tradicional partia do conhecimento e aproveitamento de uma natureza, que podia ser utilizada, ordenada, melhorada, mas da qual não podíamos subtrair-nos e da qual, portanto, não era possível prescindir. A fórmula clássica *ars addita naturae* expressa claramente essa posição. Pelo contrário, o atual direito de massas — dirigido a multidões desarraigadas da natureza e sem tradição — não só olvida a natureza, mas geralmente pretende modificá-la totalmente, radicalmente, para tudo adaptar à sua pretensa ordem artificial" (29).

9. O esquema inicial de que partimos — sociedade política reduzida a simples ajuntamento de indivíduos (*assemblage*, na linguagem de Sieyès) — é o pressuposto da sociedade de massas e do Estado totalitário. Quanto maior essa "pulverização" ou "massificação", e quanto mais vai crescendo o processo centralizador, tanto menos é possível falar em representação.

---

(29) J. VALLET DE GOYTISOLO, *Sociedad de Masas y Derecho*, pág. 252.

Em tal esquema, os interêsses reais não podem ser representados, pois êstes se encontram na família em que cada um vive, na profissão que exerce, na comunidade local onde mora, e tôdas estas expressões da vida social desaparecem, no plano representativo, sobrando apenas os indivíduos que, em seu conjunto, constituem o Povo soberano. Mas êsse Povo é o "povo de administrados" de que nos falava Royer Collard, e os indivíduos são absorvidos cada vez mais na engrenagem estatal. Na ocasião de manifestarem a sua vontade e escolherem os seus representantes, são dirigidos pela máquina da propaganda, e assim a representação, em vez de ser a comunicação da sociedade com o poder, torna-se a manipulação da sociedade pelo poder, isto é, pelo Estado ou pelos detentores dos meios de fabricar a opinião pública.

Quais são êstes?

Responda por nós Marcel De Corte: "Nas democracias ditas liberais o poder é efetivamente exercido por uma pluralidade de grupos de pressão; nas democracias totalitárias ou em marcha para o totalitarismo, êle é retido pelos membros do Partido, por um govêrno colegial que conhece as leis muito simples de funcionamento dêste tipo artificial e sem mistério de "sociedade", ou ainda por uma gang de tecnocratas comandada por um chefe cuja autoridade não encontra outro entrave senão o peso e a complexidade da maquinaria estatal que lhe cabe pôr em movimento" [30].

Daí a decadência das instituições representativas. Estas sobrevivem muitas vêzes de um modo puramente decorativo. Na sociedade de massas não há govêrno representativo, nem representação da sociedade perante o govêrno. Representação autêntica só é possível onde o povo organizado resista ao rôlo compressor da massificação.

Podemos, pois, concluir que:

1) A centralização operada no Estado de partidos preparou o totalitarismo do Estado monopartidário.

---

(30) Marcel de Corte, *L'Éducation Politique* (*Actes du Congrès de Lausanne: Politique et Loi Naturelle*, pág. 71).

2) A democracia representativa de base individualista não é propícia à verdadeira descentralização social.

3) A descentralização social pode ser melhor assegurada pela presença ativa dos corpos sociais junto ao poder político, resguardando e fazendo valer os seus interêsses e imunidades.

Por fim, uma palavra sôbre o Estado corporativo na modalidade fascista. Êste nega a descentralização social, e por conseguinte nêle não pode haver representação dos grupos ou corpos sociais autônomos, pois as corporações passam a ser órgãos do Estado. Em tal caso, a organização corporativa vem de cima para baixo, imposta e dirigida pelo Estado, quando a genuína representação se faz da sociedade para o poder. Não se confundam, portanto, uma sociedade onde há corpos intermediários devidamente valorizados e o corporativismo estatal, grosseira contrafação, que aniquila as liberdades dos grupos. Nesta hipótese o Estado corporativo surge para organizar uma sociedade de massas, na qual a pseudo-representação política se dá pelo partido único [31].

---

(31) *Corporativismo* tornou-se uma palavra comprometida e até desmoralizada por essa deturpação do regime corporativo. Diz respeito à descentralização gremial, isto é, fundada nas agremiações profissionais ou culturais de tipo corporativo (sindicatos, ordens de profissões liberais, universidades). É muito importante também a descentralização com base regional ou local. Não se trata aqui do Estado federal, que pode ser muito centralizador (cf. supra, n.º 7), mas do federalismo, enquanto princípio de formação social e de descentralização. Neste sentido o *federalismo* é expressão da formação natural das sociedades políticas, construídas de baixo para cima e não planificadas artificialmente pelo Estado. O oposto ao Estado totalitário é "a comunidade popular e a sociedade estatal construídas federalìsticamente" (E. BRUNNER, *op. cit.*, pág. 167). O federalismo implica o *princípio de subsidiariedade:* reconhecimento da ação supletiva do Estado em face da sociedade.

Capítulo IV

AUTORIDADE E REPRESENTAÇÃO

1. Autoridade representativa e sociedade representada.
2. Confusão entre representação e govêrno.
3. Da autoridade absorvente da representação ou pela representação absorvida à autoridade que sobrepuja a representação.
4. Função representativa e função legislativa.
5. O projeto de Constituição do Instituto dos Advogados de São Paulo.
6. Autoridade e representação independentes e conjugadas.

Capítulo IV

AUTORIDADE E REPRESENTAÇÃO

1. A representação é, segundo já foi dito, um conceito análogo. As aplicações do conceito em aprêço no direito público manifestam essa analogia. Em sentido diferente dizemos que a autoridade representa a sociedade política e que o povo se representa no parlamento [1].

No primeiro caso, a sociedade é representada pelo poder, sendo êste um princípio de unidade social e cabendo-lhe representar a sociedade na sua unidade històricamente estabelecida. No segundo caso, a sociedade é representada junto ao poder, por indivíduos escolhidos a fim de transmitir a êste as aspirações do corpo social. Reúnem-se os representantes do povo em assembléias, às quais várias denominações têm sido dadas: Côrtes, Parlamento, Dieta, Congresso etc. São as instituições representativas.

A sociedade é, pois, representada. O poder distingue-se da sociedade, que êle representa ou que se representa diante dêle. Quando o poder representa a sociedade, autoridade e representação coincidem no mesmo sujeito, o que ocorre com o chefe de Estado representando a Nação. Mas quando a sociedade se representa diante do poder, pelos seus mandatários, a situação é outra, e outro o sentido que aí se dá à palavra "representação".

O chefe de Estado, detentor do poder político, é titular de uma autoridade representativa. Êle representa a unidade de tôda a Nação constituída. Na representação parlamentar outra hipótese se configura: trata-se aí das aspirações e dos

(1) Ver Cap. II, ns. 1 e 2.

interêsses concretos dos membros orgânicos da sociedade. No primeiro caso existe a unidade. No segundo, a variedade. Lá, a representação como expressão de uma ordem. Aqui, a representação como encargo ou cometimento de reivindicações a serem satisfeitas. Numa hipótese, a autoridade soberana a governar. Noutra, as assembléias representativas a participarem da direção da coisa pública, informando, requerendo fiscalizando, acautelando direitos, exigindo reparações, sugerindo providências, por vêzes mesmo influindo de um modo positivo nas deliberações da autoridade.

Vemos aí qual o sentido da representação política em se tratando das instituições representativas. E desde logo torna-se claro que estamos diante de duas entidades diferentes: de um lado, a autoridade, o poder, o govêrno; de outro lado, a representação.

Confundi-las é misturar noções elementares, é embaralhar os dados do problema, é não colocar devidamente os têrmos da questão, daí resultando a impossibilidade de chegar à solução exata.

Representação e govêrno são funções distintas. Os antigos franceses tinham uma linguagem muito expressiva a respeito. Referiam-se ao Rei nos seus Conselhos e ao Povo nos seus Estados, isto é, os Estados Gerais e Provinciais. Aí vemos respectivamente a autoridade e a representação.

2. O govêrno representativo das democracias modernas, na sua elaboração doutrinária, formulada em fins do século XVIII e ao longo do século XIX, confundiu êsses dois conceitos [2].

Há um encadeamento lógico nessa teoria. O povo é soberano, mas por si mesmo não pode exercer a soberania, delegando-a aos seus representantes. Na democracia direta o povo delibera com a autoridade que lhe é inerente. Na

---

(2) J. P. Galvão de Sousa, *Autoridade e Representação no Direito Moderno*. Comunicação apresentada à IV.ª Jornada Franco-Latino-Americana de Direito Comparado (São Paulo, 1954) e inserida no volume *Política e Teoria do Estado* (Cap. XII).

democracia indireta, transfere o exercício desta autoridade aos representantes eleitos, que decidem em nome do povo, de cuja vontade devem ser os intérpretes.

Daí decorre que a eleição passa a ser o único processo legítimo de instituição do poder político. Mesmo quando se mantém o princípio dinástico — e, portanto, a hereditariedade —, prevalece a autoridade do povo, transmitida aos seus representantes. É o caso do parlamentarismo combinado com a monarquia e gerando a fórmula: "o rei reina e não governa". A autoridade efetiva é a do Parlamento — do qual depende o Gabinete — e, conseqüentemente, do povo que o elegeu [3]. Sendo republicana a forma de govêrno, o próprio chefe de Estado é um mandatário da vontade popular.

O povo não se limita a eleger representantes junto ao govêrno. Pelos seus representantes deve governar. "Tudo para o povo, nada pelo povo", dizia Frederico II, e esta frase do rei da Prússia ficou sendo a expressão do "despotismo esclarecido". Nas democracias representativas quer-se o govêrno "para o povo" e "pelo povo", segundo a conhecida definição de Lincoln.

Tal o esquema teórico, não cabendo agora indagar da sua aplicação à realidade e das fôrças que têm atuado na vida política dos povos, imprimindo muitas vêzes às instituições um sentido divergente da sua expressão ideal [4]. O importante, para o prosseguimento destas considerações no plano da teoria do Estado, é registrar a equivalência estabelecida

---

(3) BAGEHOT, pelas páginas de seu livro *English Constitution,* despertava as convicções monárquicas cambaleantes do jovem JOAQUIM NABUCO, desviando-o da fascinação que começava a sentir pela idéia republicana. Confessa-o êste, nos dois primeiros capítulos de *Minha Formação,* onde não esconde o seu grande entusiasmo ante a descrição, feita por aquêle constitucionalista, do sistema parlamentar britânico, entrelaçando o govêrno (Gabinete) ao Parlamento, e êste ao povo.

(4) CARL L. BECKER, no primeiro capítulo de *Modern Democracy,* observa que tôdas as instituições humanas têm seus modelos ideais, não correspondendo a êstes as instituições reais senão imperfeitamente. "Seria possível, então, definir a democracia em têrmos que correspondem ou à sua forma ideal, ou à sua forma real. Teríamos, assim, de um lado, o govêrno do povo, pelo povo, para o povo, e, de outro, o govêrno do povo, pelos políticos, para quaisquer grupos que possam impor os seus interêsses."

modernamente entre representação e autoridade, numa concepção à qual se ajusta a expressão "govêrno representativo".

3. No desenvolvimento histórico do sistema representativo, o que vemos, de início, é um regime no qual a autoridade e a representação se distinguem perfeitamente, cada qual com o seu campo próprio de atuação [5].

Com as monarquias absolutas, o sistema sofre um abalo profundo. Começando a centralização do Estado moderno, e favorecido por circunstâncias várias, o poder real corta o passo ao progresso das instituições representativas. E então — nos países onde o absolutismo se torna mais vigoroso — *a autoridade suprime a representação.*

Em 1789 triunfa o absolutismo democrático na França, daí se espalhando os seus princípios pelos outros povos. Embora não prevaleça na forma radical de Rousseau e dos jacobinos, inspira assim mesmo a organização das novas democracias representativas. Nestas a função legislativa passa a ser atribuição das assembléias representativas, e freqüentemente *a representação absorve a autoridade.*

Finalmente, numa derradeira fase, a crise das democracias, manifestada pelo enfraquecimento do Executivo e pelo caos parlamentar, leva o mesmo Executivo a um esfôrço para recuperar-se, e daí resulta que *a autoridade repele a representação.*

Um exemplo, a bem ilustrar êsse roteiro, é o da França, desde a monarquia medieval, com os Estados Gerais, até à centralização do Antigo Regime, e, depois de 89, no acidentado caminhar, inçado de comoções de tôda sorte, que veio dar em longos anos de um parlamentarismo anarquizante, ao qual a reforma constitucional de 1958 pôs fim pela restauração da autoridade.

Ainda sob êste aspecto tem sido feliz a Inglaterra com as suas instituições políticas. Não tendo conhecido o absolu-

---

(5) Ver Cap. VI.

tismo monárquico a não ser esporàdicamente, sofreu, é certo, a influência ideológica dos princípios revolucionários franceses, mas a forte estrutura do seu regime não chegou a ser abalada. Depois de uma época em que o Parlamento cresceu e parecia absorver todo o poder, vimos que, pelo próprio mecanismo do sistema, o govêrno acabou impondo a sua autoridade, graças ao primado do Gabinete. O govêrno do Gabinete era um produto típico do parlamentarismo naquele país, e acontece que o Gabinete — expressão da maioria parlamentar — acabou por prevalecer incontestàvelmente, a ponto de reduzir o Parlamento a um papel secundário. Os filhos devorando o próprio pai, versão inglêsa do mito de Saturno, como observou com acuidade Orlando M. Carvalho [6]. Sem grandes choques entre o Govêrno e o Parlamento, vimos êste subir e alcançar grande prestígio e fôrça, e estamos vendo agora aquêle com a sua primazia plenamente firmada.

4. O conflito entre a autoridade do Estado e a representação da sociedade vem de não se compreender devidamente quais as funções que devem caber a uma e a outra. Particularmente em se tratando da função legislativa, esta incompreensão é muito freqüente. Daí os atritos que têm surgido entre o Executivo e o Legislativo, confiado êste a órgãos da representação popular. A saída encontrada é a delegação legislativa, fortalecendo o primeiro dêstes podêres e retirando, paulatinamente, às assembléias representativas a tarefa de legislar.

Na concepção de democracia representativa oriunda da Revolução francesa, uma vez que a soberania pertence ao povo, e sendo o poder legislativo a manifestação, por excelência, da soberania, segue-se que aos representantes do povo deve ser entregue êste poder [7]. A recuperação, pelo Executivo, da função legislativa, sob a pressão dos acontecimentos de um mundo em crise, deve fazer-nos refletir a respeito da

---

(6) ORLANDO M. CARVALHO, *O Mecanismo do Govêrno Britânico*, Cap. X.

(7) Em obra anterior o autor versou o assunto: J. P. GALVÃO DE SOUSA, *A Historicidade do Direito e a Elaboração Legislativa*, Cap. VI.

dualidade entre govêrno e representação — e da diferença entre a função representativa e a função legislativa.

Pela sua própria natureza, o govêrno e a representação devem ser independentes. À representação cumpre manifestar a variedade do corpo social, reunindo elementos procedentes de tôdas as estruturas que constituem a Nação — econômicas, profissionais, espirituais, regionais — de maneira a refletir, o quanto possível, a realidade da vida nacional. Ao govêrno cabe, na supervisão dêsse conjunto, realizar a unidade social. As relações entre a assembléia representativa e o govêrno, desde que se mantenha aquela independência, poderão ser de harmonia e equilíbrio, e dêste bom entendimento resultará a solução de uma questão crucial para os povos modernos, no afã por vêzes desesperado de encontrarem uma saída em face do conflito entre a liberdade e a autoridade.

A representação tem um sentido ascendente, da sociedade para o Estado. É a tribuna da comunidade nacional, não se devendo entender esta em sua unidade abstrata, como agregado dos cidadãos-eleitores, mas na multiplicidade concreta dos grupos que a compõem.

O govêrno é a expressão do poder, atuando de cima para baixo. Manifesta a presença do Estado, que institucionaliza a Nação, dando-lhe a unidade da ordem jurídica.

Daí se depreende também a diversidade entre as funções de representar e de legislar. A primeira diz respeito à Nação, que deve ser representada. A segunda é tarefa do Estado, cuja autoridade é a competente para editar leis no plano nacional.

Além disso, os mais indicados para representar concreta e eficientemente a Nação — isto é, os seus diferentes grupos — são os integrantes dêstes mesmos grupos. E evidentemente não são êles os mais capacitados para legislar.

Não admira que, reunindo essas duas funções, os parlamentos modernos se aviltem e desmoralizem, acabando por deixar o próprio povo descrente das virtudes do regime representativo.

Quem o diz é um ilustre professor de Direito, com experiência parlamentar, deputado que foi à Assembléia Constituinte de 1946. São palavras de Goffredo Telles Junior: "muitos são os nossos "legisladores" que não sabem o que é uma lei. Nunca abriram um código. Nunca viram a Constituição da República".

E pergunta: "Que fazem, então, os "representantes do povo"?"

Eis a resposta: "Trabalham, e trabalham muito. Mas o que contrista e aflige a Nação é que seu trabalho é daqueles que não trazem, em regra, nenhum proveito ao País. Por quê? Todos o sabem. Sem quase tempo para mais nada, os parlamentares são forçados, por exigência do regime de sufrágio universal, a se dedicarem, de corpo e alma, mesmo contra a sua vontade, às tramas e aos conchavos dos diretórios de partido e aos rasteiros misteres, de que depende a conquista de votos" [8].

5. No projeto de Constituição apresentado pelo Instituto dos Advogados de São Paulo ao Presidente da República, antes de ser promulgada a Constituição brasileira de 24 de Janeiro de 1967, há sugestões interessantes e profundamente renovadoras, que, porém, não foram levadas em conta [9].

Entre elas, é de se notar, a respeito do nosso assunto, a distinção feita entre govêrno e representação, ou seja, entre a função legislativa e a função representativa.

---

(8) GOFFREDO TELLES JUNIOR, *A Democracia e o Brasil,* págs. 10 e 11.

(9) Era então Presidente do Instituto dos Advogados o Dr. José Barbosa de Almeida. O projeto foi elaborado por uma comissão formada pelos professôres Goffredo Telles Junior, Alfredo Buzaid, Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Oliveiros Ferreira e o autor destas linhas. Dirigiu os trabalhos o Prof. Goffredo Telles Junior, que, anos antes, em aula solene de abertura dos Cursos Jurídicos da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, apresentara interessantes sugestões sôbre o assunto, daí resultando os *Lineamentos de uma Constituição Realista para o Brasil,* publicados na *Revista da Faculdade de Direito,* vol. LIV, fasc. II, 1959, págs. 140 a 170. Não nos esqueçamos do projeto de revisão constitucional de ALBERTO TORRES, em apêndice ao seu livro *A Organização Nacional,* onde, ao lado da Câmara política, sugere um Senado com representação corporativa (art. 33), que lembra o da Irlanda (*Seanad Eirlann*), na Constituição de 1.º de Julho de 1937, artigos 18 e 19.

Esta última, segundo aludido projeto, cabe à Assembléia Nacional, mas são reconhecidas também instituições representativas, compostas por elementos integrados nas diversas categorias de atividades exercidas no País, associadas legalmente e reunidas em Federações estaduais e Confederações nacionais. A tarefa de elaboração da lei é confiada a um Departamento Legislativo Nacional, constituído por juristas nomeados pelo Presidente da República.

É certo que não se retira de todo aos órgãos representativos a participação na feitura da lei. Exatamente para promover o devido entrosamento entre o Estado e a Nação, e reconhecendo estar nos grupos constitutivos da sociedade política a nascente da ordem jurídica, o projeto dispõe que a iniciativa das leis pertence ao Executivo e às instituições representativas, reconhecendo nestas "fontes de direito" (artigos 97 e 178).

Por sua vez, a Assembléia Nacional deve dar, antes da sanção do Presidente da República, a sua aprovação aos projetos de lei vindos do Departamento Legislativo, quando versarem sôbre (artigo 188):

1 — os direitos fundamentais do homem;

2 — nacionalidade;

3 — estado e capacidade de pessoas;

4 — casamento;

5 — sucessões;

6 — crimes e penas, inclusive crimes de responsabilidade;

7 — regime de propriedade e desapropriação;

8 — criação de tributos e fixação de alíquotas;

9 — estatutos dos juízes;

10 — sistema eleitoral;

11 — organização das Instituições Representativas.

A Assembléia Nacional — composta de representantes do povo, eleitos pelos Colégios Eleitorais Estaduais e com um mandato de cinco anos (artigos 153 e 155) —, "órgão de vigilância e instituição fiscalizadora da política brasileira, é uma tribuna para manifestação dos anseios populares sôbre medidas de interêsse público, para crítica dos projetos em andamento no Departamento Legislativo Nacional, e para denúncia de irregularidades na execução das leis e na administração pública" (artigo 151).

A elaboração legislativa é considerada função eminentemente técnica. Por isso mesmo, devendo a lei compreender a *matéria* apresentada pelos diretamente interessados — ou o Presidente da República, tendo em vista sobretudo as questões de maior relevância para o interêsse nacional e as concernentes ao govêrno e à administração, ou as instituições representativas dos grupos sociais, nas que dizem respeito às suas atividades — cabe ao corpo especializado de legistas dar-lhe a devida *forma* jurídica.

A respeito, assim dispõe o projeto: "O Departamento Legislativo Nacional se compõe de onze Legistas e de assessorias especializadas em questões brasileiras e em técnica legislativa" (artigo 168).

Êsses legistas são nomeados pelo Presidente da República, devendo a nomeação ser referendada pelo Conselho de Estado, e terminando o seu mandato com o do Presidente que os nomeou (artigos 145 e 170).

Quanto ao Conselho de Estado, é outra inovação do projeto, peça de grande importância e que viria preencher a missão do Poder Moderador no Império e do atual Conselho de Segurança Nacional. É "um poder neutro, destinado a defender a ordem constitucional e assegurar a salvação pública" (artigo 141), sendo seus membros (artigo 142):

1 — o Presidente da República;

2 — o Presidente da Assembléia Nacional;

3 — o Presidente do Supremo Tribunal Federal, ou seu substituto legal;

4 — um representante dos Governadores;

5 — um representante do Exército;

6 — um representante da Marinha;

7 — um representante da Aeronáutica;

8 — os antigos Presidentes da República.

Note-se a representação da Magistratura e da Milícia no órgão supremo de defesa da ordem constitucional e da segurança nacional.

6. Podemos concluir com Walter Lippmann: "é indispensável à liberdade e à ordem de uma sociedade civilizada que os eleitores sejam efetivamente representados. Mas representação não deve ser confundida com govêrno" (10).

E ainda com o mesmo autor: "O Executivo é o poder ativo no Estado, poder que tem iniciativa e propõe. A assembléia representativa é o poder que consente, solicita, aprova, critica, aceita e recusa. Os dois podêres são necessários para haver ordem e liberdade. Mas cada um deve ser o que êle é pela sua natureza, um limitando e completando o outro. O govêrno precisa ser capaz de governar, e os cidadãos precisam ser representados a fim de não serem oprimidos. A saúde do sistema depende das boas relações entre os dois

---

(10) W. Lippmann, *The Public Philosophy*, pág. 54.

podêres. Se um absorve ou destrói as funções do outro, desarranja-se a constituição" [11].

Sem um poder assim capacitado, haverá insegurança e desordem, o caos social e a anarquia.

Sem uma autêntica representação nacional, ter-se-á o dissídio entre o Estado e a Nação.

---

(11) W. LIPPMANN, *op. cit.*, pág. 30. É o que nos mostra a história das instituições representativas (cf. supra, n.º 3). Graves crises políticas surgem quando a autoridade é absorvida pela representação, ou quando esta é anulada pela autoridade. O trecho citado confirma o que já dizia STUART MILL: "A verdadeira função de uma assembléia representativa não é governar, ela é radicalmente imprópria para isto"; o que lhe cabe é "vigiar e controlar o govêrno"; além disso, deve ser para a Nação um *Committee of Grievances* e um *Congress of Opinions;* por não o levarem em conta, "as assembléias populares põem-se a fazer o que elas não são capazes de fazer bem — governar e legiferar" (*op. cit.*, págs. 135 a 138).

CAPÍTULO V

A REPRESENTAÇÃO COMO VALOR SIMBÓLICO MANIFESTANDO UMA ORDEM TRANSCENDENTE

1. *Auctoritas* e *potestas*.
2. A sagração real.
3. A unção real entre os povos mais antigos.
4. A linguagem dos símbolos.
5. O rei representante do povo.
6. Soberania e representação.
7. O imanentismo do pensamento político moderno.

Capítulo V

A REPRESENTAÇÃO COMO VALOR SIMBÓLICO MANIFESTANDO UMA ORDEM TRANSCENDENTE

1. Dostoievski, ao dizer que todo poder humano é sinônimo de tirania [1], estava afirmando, com isto, que nenhum homem tem por si mesmo o direito de mandar nos outros homens, dado que todos são iguais por sua natureza. Considerava o poder apenas como expressão de um fato — a dominação de uns sôbre outros — e não enquanto justificado por uma ordem transcendente, que o legitima.

Da mesma forma, a ordem legal só é legítima e capaz de verdadeiramente estabelecer o direito, quando fundamentada numa ordem superior de justiça, e não simplesmente por emanar da vontade dos que estão no poder. Foi o que ensinou Cícero em muitas passagens de sua obra, sendo de destacar especialmente aquela definição de lei natural, formulada com tanto garbo e eloqüência no *De Republica* (II, 22): *vera lex, recta ratio, naturæ congruens, constans, sempiterna*... lei que não pode ser ab-rogada ou derrogada por ninguém, da qual nem o Senado nem o povo nos podem desligar, a mesma para todos os povos e em todos os tempos...

Na percepção e vivência que tiveram do direito, souberam os romanos distinguir entre a mera legalidade e a legitimidade, e também entre a autoridade e o poder. Antes de ser dominado pela ditadura, que o transformou num instrumento seu, o Senado tinha o prestígio da autoridade, que, com o tempo, teve de ceder à fôrça do poder imperial. O Império romano,

---

(1) Apud V. Marrero, *El Poder Entrañable*, epígrafe.

longe de possuir as características de um regime de monarquia legítima, foi uma ditadura vitalícia, em que a *potestas* acabou por prevalecer sôbre a *auctoritas*. O Príncipe recebe do Senado o *imperium* e do povo o poder tribunício, mas as aparências do respeito a uma ordem fundada na autoridade legítima acabam por desaparecer quando a guarda pretoriana faz e desfaz os Imperadores. Então não há mais autoridade, mas apenas a fôrça, e fôrça militar: *exercitus facit imperatorem* [2].

Nos primeiros tempos de Roma, porém, distinguia-se claramente entre autoridade e poder [3]. A jurisprudência dos primeiros séculos depositava a autoridade na sabedoria e prudência dos juízes. E a autoridade dos juízes diferençava-se nìtidamente do poder dos magistrados. A autoridade era a verdade socialmente reconhecida. E a fôrça socialmente reconhecida era o poder.

Cícero tinha uma concepção de Estado de direito, segundo a qual, se os magistrados estão acima do povo, as leis estão acima dos magistrados [4]. Nada mais conforme ao direito e à ordem da natureza — acrescentava — do que o *imperium* "sem o qual nenhuma família, nenhuma cidade, nenhuma nação, nem o gênero humano, nem a natureza e o mundo poderiam subsistir". O *imperium* significa aqui o poder revestido de autoridade. Mas como entender, na linguagem de Cícero, a extensão dêste poder a tôda a humanidade e até mesmo a todo o universo? As palavras finais do trecho em questão o explicam: o mundo obedece a Deus, e a vida do homem está submetida a uma lei suprema [5].

---

(2) Um fato é bem significativo. Só depois de designado pelo Senado, cabia ao Imperador dirigir-se ao Campo de Marte para assumir o comando das tropas. Eis o direito. Mas efetivamente êle começa por ir ao exército, distribuindo, a partir de Cláudio, um *donativum* aos soldados. Em seguida vai ao Senado, onde recebe a aclamação e pronuncia o discurso de investidura.

(3) Ensina-o um grande romanista da atualidade: ALVARO D'ORS, *Una Introducción al Estudio del Derecho*, págs. 19, 78 e 84.

(4) M. T. CÍCERO, *De Legibus*, III, 1: *vereque dici potest, magistratum legem esse loquentem, legem autem, mutum magistratum.*

(5) *Loc. cit.: Nihil porro tam aptum est ad ius conditionemque naturæ... quam imperium, sine quo nec domus ulla, nec civitas, nec gens, nec hominum universum genus stare, nec rerum natura, nec ipse mundus potest. Nam et hic Deo paret, et huic obediunt maria terræque; et hominum vita iussis supremæ legis obtemperat.*

Quando, posteriormente, veio a ser obliterada essa noção de um Estado de direito, passando o poder político a fundamentar-se simplesmente sôbre a fôrça material — simbolizada no altar da Vitória, em pleno Senado — apagava-se também aquela distinção entre *auctoritas* e *potestas*.

Ela renasce, depois de vencida a autocracia pagã, nas monarquias cristãs construídas sôbre as ruínas do Império.

2. Vemos, então, que, acima dos vários reinos, se levantam a autoridade do Papa, na ordem espiritual, e a do Imperador, na ordem temporal. A monarquia universal não passou de uma aspiração dos que sonhavam com o *Sacrum Imperium* plenamente realizado. Mas o que importa é notar na autoridade do Imperador a expressão de uma hegemonia exercida sôbre os diversos reis, cujo poder, na esfera das suas atribuições governamentais e administrativas, não se contestava. O poder público cabia aos reis, e o Imperador tinha a autoridade suprema, embora procurasse, por vêzes, ingerir no âmbito de ação daquele poder, como ocorreu na Alemanha, na Itália, na Borgonha, países onde a sua autoridade era reconhecida. O mesmo se diga do Pontífice, cuja preeminência, como autoridade superlativa da Cristandade, não destruía a independência dos reinos e a "soberania" dos monarcas, não obstante as desinteligências havidas [(6)].

Quanto à autoridade pontifícia, os canonistas do século XII consideram que, sendo ela de natureza espiritual, é válida para a ordem temporal, tanto sôbre os reis, quanto sôbre o Imperador, sem que a êstes sejam retiradas as faculdades de governar livremente, de exercer o *officium amministrandi*,

---

(6) Vai entre aspas o têrmo "soberania" porque é tomado num sentido muito diferente do que passou a ter depois de Bodin. A soberania absoluta — reunindo em si tôda a autoridade e todo o poder — era então desconhecida. Entendida à maneira moderna, esta noção, além de ter outros pressupostos filosóficos e teológicos, não se coaduna com as condições peculiares à sociedade feudal. Na linguagem de BEAUMANOIR, cada barão era um pequeno soberano, *chascuns barons est souverains en sa baronie;* e o rei, soberano acima de todos, *voir est que li rois est souverains par dessus tout* (*Coutume de Beauvaisis*, apud M. DAVID, *La Souveraineté et les Limites Juridiques du Pouvoir Monarchique du IXe. au XVe. Siècle*, págs. 68 e 69).

isto é, a *potestas* [7]. Na Igreja o Papa acumula a *auctoritas* e a *potestas*, mas sôbre as sociedades civis só pode fazer sentir a sua *auctoritas*.

Reconhecendo no Pontífice aquela autoridade superlativa, os canonistas, ao mesmo tempo, atribuíam ao Imperador a *auctoritas imperandi* e aos reis a *auctoritas regendi*. Era o poder com autoridade. Isto porque o poder público não devia reduzir-se a uma expressão da fôrça, mas encontrar a sua legitimação naquela ordem transcendente apontada por Cícero. Ordem esta tornada agora mais patente com os ensinamentos do Cristianismo.

Não bastava, porém, a afirmação de que todo poder vem de Deus. Importava ainda determinar concretamente a legitimidade do poder no seu titular. Poder legítimo quer dizer poder fundado no direito, com título legítimo e exercido com verdadeira autoridade.

Aí vemos mais um aspecto da distinção entre *auctoritas* e *potestas*. Não em relação a uma autoridade superior, que limita o poder, ou mesmo a uma autoridade inferior, que êle deve respeitar. Trata-se agora da autoridade como elemento intrínseco, dando ao poder um caráter jurídico, pelo qual se distingue dos podêres de fato.

Foi o que faltou ao principado em Roma, daí resultando ficar o poder do Imperador à mercê da fôrça pretoriana, um poder de fato.

Um dos grandes sinais de legitimidade da realeza na Idade Média — elemento nôvo, perfeitamente compreensível numa sociedade impregnada de princípios cristãos e numa civilização eminentemente teocêntrica — é a sagração.

Quando Joana d'Arc se apresenta diante do Delfim, levando-lhe a mensagem celeste, a grande recomendação que

(7) RUFINO, *Summa Decreti*, dist. XXII: *Summus itaque patriarcha quoad auctoritas ius habet terreni imperii. . . Ipse vero princeps post ipsum auctoritatem habet seculares regendi et preter ipsum officium amministrandi. . .* Séculos antes o Papa Gelásio afirmara: *Duo sunt, quibus principaliter mundus hic regitur, auctoritas sacrata pontificum et regalis potestas* (apud M. DAVID, *op. cit.*, págs. 24 e 26).

lhe faz é a de ir a Reims para ali ser sagrado, deixando-se ungir com o óleo da Santa Ampola. Só assim seria o *lieutenant du Roi des cieux qui est Roi de France.* Faltava a Carlos VII o penhor da legitimidade.

Outro exemplo. Um dos argumentos de Guilherme da Normandia, para justificar sua conquista da Inglaterra, é o de que Haroldo, seu contendor, foi irregularmente consagrado, não sendo por isso rei. Havia recebido a unção real das mãos de Stigand, arcebispo intruso de Canterbury, excomungado pelo Papa. E vencedor em Hastings, Guilherme faz-se sagrar devidamente em Westminster, no dia de Natal.

3. A sagração era um elemento nôvo em face da autocracia, de base militar, dos últimos tempos de Roma. Conheceram-na, porém, os povos mais antigos, o que leva Jean de Pange a afirmar sua origem pré-histórica [8].

Verifica êste autor a prática da consagração real em três grupos de sociedades políticas: 1.º) o do Pacífico e da América; 2.º) o da Índia; 3.º) o da Babilônia, do Egito e de Israel.

No primeiro grupo, é interessante notar a existência de ritos muito semelhantes em povos separados pelo oceano e entre os quais a história não indica ter havido comunicação. Sob formas simbólicas, o rei deve morrer enquanto indivíduo e renascer enquanto alma comum do seu povo. Recebe uma lustração de água, a unção e, finalmente, as insígnias da realeza.

Na Índia, o rito essencial é chamado *Abisheka,* palavra cujo significado literal — "derramar sôbre" — indica a lustração de água perfumada sôbre o rei. Êste rito de purificação está representado nas pinturas murais das covas de Ajanta.

Babilônia, o Egito e Israel, no simbolismo da unção real, unida à idéia de sacrifício, encerram o sentido da instituição

(8) Jean de Pange, *Le Roi Très Chrétien,* págs. 39 e segs. Na antiguidade oriental chegou-se até à deificação do poder. O faraó era tido por uma divindade presente na terra, o mesmo se dando com os soberanos da Assíria, da China e do Japão. Ou então eram considerados comissários dos deuses, como os reis babilônicos, de Marduk, e os aquemênides, de Ahuramazda. Esta foi também a concepção do califado nos impérios islâmicos.

monárquica, tal como se realizou nesses mesmos países. A unção torna a autoridade legítima, absoluta e indiscutida. Precede a coroação, seguindo-se a esta a homenagem prestada ao nôvo monarca pelos grandes do reino.

Em Israel, a liturgia da sagração se desenvolve em épocas religiosas distintas, a começar pela consagração de tôda a Nação a Deus, por Moisés, e depois com a instituição da realeza. No tempo de Moisés, os israelitas viviam sob o regime teocrático. Depois da morte de Josué, o povo de Deus é governado pelos Juízes, até que Samuel, atendendo aos pedidos do povo, sagra Saul como o primeiro rei. Dá-se, então, a efusão de óleo, que, pela primeira vez, fôra feita por Moisés, ao ter recebido do Senhor a ordem de ungir a cabeça de Aarão e de seus filhos, sagrando-os grande sacerdote e sacerdotes respectivamente.

Qual o significado da unção? Segundo numerosas passagens bíblicas, o óleo de unção significa o espírito de Javé. É o óleo de oliva, que serve de alimento, luz e remédio. O espírito de Javé é luz e vida. Entre os produtos da natureza, não há outro para melhor o representar.

Cumpre notar que a efusão do óleo foi feita sôbre Saul e sôbre David, seu sucessor, sem que o povo tivesse conhecimento disto. Só posteriormente foram reconhecidos e aclamados reis por todo o povo. O *ato declaratório* da realeza é secreto. Depois realiza-se uma consagração solene e pública, significando a aliança do rei com o povo. Desta vez, as referências são sempre feitas a um sujeito no plural: "Vieram os homens de Judá, e ungiram David" (II Reis, II, 4)... "E os anciãos de Israel vieram também ao rei em Hebron, e David concluiu com êles uma aliança diante do Senhor" (II Reis, V, 3)... É pròpriamente o *ato constitutivo* da realeza. A efusão de óleo, rito declaratório, é feita por um profeta, manifestando a missão dada por Deus ao rei, que é o Ungido, figura de Cristo. Mas o radical *machah* — que traduzimos por "ungido", e é comum a todos os povos semíticos — designa primitivamente não a ação de ungir, e sim a de passar a mão

sôbre um objeto, esfregando-o. O contato estabelecido pelo *machah* cria simbòlicamente uma comunhão graças à qual se forma uma família espiritual, característica essencial da realeza.

4. A idéia da transfiguração do Império romano no Império cristão, muito antes da coroação de Carlos Magno pelo Papa Leão III em Roma, nasceu nos tempos de Constantino.

A situação criada após o Edito de Milão e com a nova política religiosa deu origem a uma nova metafísica política, da qual foi um dos primeiros intérpretes Eusébio de Cesaréia [9]. Em sua doutrina — tributária de influências bíblicas, platônicas e estóicas — o Imperador é a "imagem" do rei celestial, cujo reino deve realizar sôbre a terra. Deus e o Lógos são seus arquétipos. Enquanto mediador entre um e outro mundo, o Imperador é o "nôvo Moisés", a quem cabe "guiar os homens na terra de acôrdo com o modêlo do seu protótipo", convertendo-os em súditos do reino de Deus.

A idéia de ser o monarca o representante de Deus, formulada por Eusébio, fôra expressa por São Paulo — *minister Dei in bonum* (Rom., XIII, 4) — e tornou-se dominante a partir do século IX [10].

Na maioria dos reinos, se bem que não em todos, a ascensão ao trono começou a ser precedida ou ratificada pela consagração régia, segundo os diversos ritos ou *ordines* da coroação. São êstes de um profundo simbolismo, no qual encontramos, mais do que nas exposições doutrinárias, um reflexo vivo da mentalidade da época. Nêles Manuel García-Pelayo vê "um compêndio da filosofia política do tempo", considerando-os Alois Dempf "o sinal visível e, pelo menos

(9) M. García-Pelayo, *El Reino de Dios, Arquetipo Político*, págs. 30 e 101.

(10) No despontar daquele século, Carlos Magno era coroado Imperador. No século VI, Clóvis era batizado por São Remígio, derramando sôbre a cabeça do rei dos Francos o óleo da Santa Ampola, que deveria depois ser usado na sagração dos reis da França. O primeiro país a ungir seus reis foi a Espanha visigótica, no século VII. Seguiram-se a França, a Inglaterra, a Borgonha e outras nações.

neste sentido, o sacramento da unidade entre a religião e o império" [11]. A sagração era ao mesmo tempo um ato litúrgico e um ato político. As orações sôbre a pessoa do rei, a coroa, o cetro, a espada, o anel, o globo, dão-nos a conhecer tôda uma teoria política, correspondente às vivências dos reinos da Cristandade.

Os ritos da coroação compreendiam a entrega das insígnias e a unção com o santo óleo. Estavam dominados pela idéia de uma renovação do Antigo Testamento. O nôvo rei devia ter a fidelidade de Abraão, a mansidão de Moisés, a humildade de David e a sabedoria de Salomão. A evocação de Israel faz-se a cada momento. Na sagração de Luís IX, quando o *ordo* de Reims é aprimorado, enquanto o nôvo rei, de joelhos, é ungido na cabeça, no peito, nos ombros e nos braços, a assistência canta a antífona: *Inunxerunt regem Salomonem* [12].

Segundo êsse mesmo *ordo,* e precisamente desde São Luís, a sagração era precedida da investidura do rei como cavaleiro, unindo-se assim o espírito da Realeza ao da Cavalaria. Esta inovação, introduzida na França, encontrou acolhimento noutros reinos, entre os quais Aragão e Castela (*ordo* de Afonso XI), se bem que, neste último caso, o rei fôsse armado cavaleiro de Santiago depois da consagração.

A unção, parte mais importante de todo o ritual, devia transmitir ao rei o espírito de Deus, numa analogia com Israel. Ungido à imitação de Cristo, convertia-se o monarca em imagem de Cristo, idéia reforçada no rito alemão antigo, fazendo intervir na cerimônia da sagração régia doze bispos, a representarem os doze apóstolos. O óleo da unção era a matéria com que haviam sido ungidos os "sacerdotes, reis e profetas", expressão esta usual nos vários ritos.

Não se deduza daí que houvesse uma espécie de teocracia, ou que a sagração conduzisse a uma concepção do tipo da

(11) M. García-Pelayo, *op. cit.*, pág. 104.
(12) Apud L. Buisson, *König Ludwig IX, der Heilige, und das Recht*, pág. 7.

doutrina das monarquias de direito divino, de origem protestante.

Recebendo a unção, o monarca nem por isto abdicava da sua *auctoritas regendi* nas mãos dos prelados que lhe aplicavam o óleo. Com decisão e firmeza, um rei santo como Luís IX sabia reivindicar os seus direitos e manter a autonomia do poder temporal em face do eclesiástico.

Aliás, cumpre notar que a teocracia, no sentido rigoroso da palavra, corresponde à idéia do govêrno de um povo por Deus. Foi o caso dos hebreus, quando saíram do Egito sob a direção de Moisés, recebendo êste as ordens de Deus para transmiti-las ao povo eleito, e sendo também as leis dadas por Deus. Com a realeza, instituída na pessoa de Saul, desapareceu a teocracia.

Quanto à monarquia de direito divino, de inspiração protestante, foi uma concepção tendente ao absolutismo e na qual o conceito moderno de soberania já se delineia, deixando o monarca de reconhecer a autoridade do Pontífice e pretendendo mesmo sobrepor-se à autoridade eclesiástica em matéria religiosa. Assim, também, o galicanismo, o josefismo e, de um modo geral, o regalismo próprio do "despotismo esclarecido" do século XVIII.

Longe de favorecer o absolutismo, a sagração vinha reforçar, no monarca, o reconhecimento dos limites do seu poder e da obrigação de se tornar o "ministro de Deus para o bem" (13). Quanto às relações entre o poder temporal e o espiritual, a sagração não importava nem submissão indevida a êste, nem atribuição ao poder civil de reger a sociedade eclesiástica.

---

(13) Referindo-se ao *De Legibus et Consuetudine Angliae*, escreve M. GARCÍA-PELAYO (*op. cit.*, pág. 102): "Como vigário e imagem de Cristo o rei há de estar sujeito à lei, pois Cristo, diz Bracton, que tantos caminhos podia escolher para operar a salvação, não seguiu o do poder, mas o da justiça "e quis assim estar debaixo da lei". Resulta, pois, que, partindo da idéia do príncipe como vigário de Cristo, se chega à conclusão do *government of law*".

Houve, por vêzes — particularmente na questão das investiduras —, um desentendimento entre os dois podêres, rompendo a harmonia correspondente às idéias dominantes no simbolismo da sagração.

Tal simbolismo perderia a sua vivência efetiva e profunda com a mentalidade de exaltação absolutista do Estado e da soberania, depois de Maquiavel e Bodin. Já no século XIV um Luís da Baviera cercava-se, na sua côrte, de doutrinadores como Guilherme de Occam e Marsílio de Pádua, que preparavam os novos tempos. No século XVI, em contraste com Felipe II — compenetradíssimo, como poucos monarcas o foram, da sua missão em face do sentido transcendental do poder — Francisco I guiava-se pelas razões de Estado, até chegar a um oportunismo sem escrúpulos, e Henrique IV podia dizer: *Paris vaut bien une messe!*

5. O rei, além de ser o representante de Deus, é também o representante do povo. Como os Anciãos de Israel participavam da sagração real, assim os grandes do reino — na França, os doze pares — estavam presentes para receber o juramento do monarca e tomar parte nas cerimônias consecratórias. O poder real era a cúpula da *res publica* e supunha uma aliança entre o seu detentor e a comunidade, aliança expressa nos juramentos dos reis ao subirem ao trono. Desta forma o rei reconhecia os limites ao seu poder, que devia ser exercido na submissão ao direito e no respeito pelos privilégios e liberdades dos súditos [14].

O caráter coletivo da consagração, já então de se notar noutros reinos, manifesta-se na Inglaterra a partir do século X. Os bispos ungem o rei em comum e colocam sôbre sua cabeça o elmo. Associam-se a êles os chefes leigos, para a

(14) Donde a famosa fórmula usada em Castela: "serás rei se cumprires o direito, senão não". Encontramos a expressão nas "Etimologias" de Santo Isidoro de Sevilha: *Rex eris si recte facies, si non facies, non eris* (*Etym.*, *L*, IX, Cap. III, 4). Escrevem R. W. CARLYLE e A. J. CARLYLE em *A History of Medieval Political Theory in the West*, vol. VI: *Political Theory from 1300 to 1600*, pág. 12: "O direito do Estado é expressão do costume e vontade de tôda a comunidade, e é supremo sôbre todos os membros da comunidade, mesmo sôbre o rei e o príncipe".

entrega do cetro, e em seguida todo o povo faz as suas aclamações, procedendo-se a estas a entronização segundo o uso germânico.

É interessante o caso ocorrido nesse país quando da sucessão de Guilherme I. O vencedor de Hastings deixara a Normandia em herança ao seu filho mais velho, Roberto, e a Inglaterra ao segundo filho, Guilherme. Pela morte de Guilherme II, o trono passou ao seu irmão mais môço, Henrique, e não ao mais velho. Fêz-se ver que Roberto não podia suceder porque tinha nascido antes da consagração de seu pai. A sagração simbolizava as núpcias do rei com a Nação, e por isso só o filho nascido na púrpura, depois destas núpcias, poderia ser o herdeiro. Henrique I deu ao povo uma Carta com os compromissos que assumia. Foi a primeira das Cartas, que, renovadas na consagração de cada rei, formam uma cadeia até à Magna Carta, compêndio e confirmação das anteriores.

"O poder do rei é feito da unanimidade do povo cristão", escreve Jean de Pange. E lembra aquelas palavras altamente expressivas de São Luís, na primeira Cruzada, antes do desembarque em Damieta: "Meus amigos e fiéis, seremos invencíveis, se formos inseparáveis na caridade. Não é sem uma permissão divina que fomos para aqui transportados, a fim de abordar a um país tão poderosamente armado. Eu não sou o rei de França, eu não sou a Santa Igreja; sois vós, enquanto sois todos o rei, que sois a Santa Igreja. Eu não sou senão um homem, cuja vida, quando aprouver a Deus, terminará como a de qualquer outro. Tudo é para nós, aconteça o que acontecer: se formos vencidos, partiremos como mártires; se triunfarmos, a glória do Senhor será exaltada, a da França e mesmo da Cristandade aumentará" [15].

A realeza é, assim, uma instituição. O seu valor não está na pessoa física do rei. Êste a encarna, detendo legìtimamente o poder, na qualidade de "ministro" de Deus e de representante de tôda a sociedade, enquanto permite a esta

---

(15) JEAN DE PANGE, *op. cit.*, págs. 381 e 382: *Amici mei ac fideles, insuperabiles erimus si in caritate inseparabiles fuerimus...* etc.

realizar-se històricamente [16]. Segundo o pensamento de São Luís a realeza deve orientar-se no sentido de um federalismo, resultante da colaboração dos príncipes e da aliança com o povo, a manifestar a *concordia* da linguagem dos documentos carolíngios [17], realização do conceito aristotélico de "amizade" como fundamento das relações políticas, renovado por Santo Tomás de Aquino.

O rei é, pois, o representante do corpo social, o chefe de uma grande corporação. Quando se começa a debater sôbre a natureza jurídica desta corporação, refletem-se, entre os juristas, as posições filosóficas dos adeptos do realismo e do nominalismo. Vemos, no século XIII, um grande jurisconsulto, Sinibaldo Fieschi — que será o Papa Inocêncio IV —, formular a teoria da ficção para explicar as pessoas jurídicas, entre as quais a comunidade unida polìticamente sob o poder do rei. É uma teoria nominalista, enfraquecendo a concepção da Coroa como expressão de um todo, o Rei e o Povo. Esta concepção cederá lugar ao absolutismo, exaltando o poder do monarca, a pessoa física que tende a absorver em si a instituição. Mas ela persistirá justamente na Inglaterra, onde a teoria da ficção não foi aceita e onde o absolutismo não logrou impor-se como no continente, ficando a salvo o princípio tradicional do rei unido ao Parlamento, expressões da soberania e da representação.

A linguagem de Luís XIV será muito diferente da de Luís IX. No curso de direito público que faz compor para instrução do Duque de Borgonha, lê-se: "o rei representa a Nação inteira, e cada particular não representa senão um indivíduo em face do rei. Por conseguinte, todo o poder, tôda a autoridade residem nas mãos do rei, e outros não pode haver no reino senão os que êle mesmo estabelece... A nação não faz corpo em França. Ela reside tôda na pessoa do rei". Ao que Jean de Pange apõe o seguinte comentário: "Esta

---

(16) Tenha-se em vista o que diz a respeito Eric Voegelin: cf. supra, Cap. II, n.º 1.

(17) *Ut pax sit et concordia et unanimitas cum omni populo christiano* (*Capit. reg. Franc.*, apud JEAN DE PANGE, *op. cit.*, pág. 191).

doutrina poderia ser a de um imperador romano. Ela se opõe à que se afirma na Idade Média desde Carlos o Calvo até São Luís. Para êste, cada fiel não representa "um indivíduo em face do rei". Êle está unido aos outros pela caridade. Êle "faz corpo" com êles, e desta corporação o próprio rei é membro, como os outros fiéis. A linguagem de São Luís é a de um homem que sente a realidade de um espírito comum a todos os fiéis cristãos, no qual êles acham a paz. A linguagem de Luís XIV é a de um autocrata, que não quer que a nação viva fora dêle. O dia em que ela fizer corpo novamente, ela o fará contra êle" [18].

6. O absolutismo monárquico, que alcançou seu maior esplendor na França durante o século de Luís XIV, transformou o sentido da realeza. Se São Luís contribuiu para o fortalecimento do poder real, e deu o impulso que seus sucessores levariam à monarquia absoluta, a sua concepção comunitária da realeza — a mesma dos reinos espanhóis e da Inglaterra — jamais teria permitido chegar a êste resultado. Mas tal concepção foi sobrepujada pelo nôvo conceito de soberania, pelas fórmulas do direito romano e pelas influências protestantes.

Estas últimas, exaltando o poder secular, prepararam o surto dos nacionalismos estatistas. Não nos esqueçamos de que a teoria da monarquia de direito divino teve um de seus mais destacados corifeus na pessoa do monarca protestante Jaime I, da Inglaterra, contra o qual escreveram os teólogos católicos Suárez e Belarmino sustentando a doutrina da soberania alienável do povo.

O cesarismo imperial renascia tendo por defensores os legistas com a mentalidade formada segundo o direito romano de Justiniano.

Quanto à conceituação moderna de soberania, encontrou sua principal expressão nos *Six Livres de la Républiqu*e de Jean Bodin, acentuando a importância da função legislativa como afirmação do poder soberano em face de outras autori-

---

(18) *Op. cit.*, págs. 383 e 384.

dades. Nesta concepção, o poder absoluto e soberano não tem outros limites senão os que vêm de Deus e da natureza. Com a progressiva secularização do Estado e o naturalismo oriundo da Renascença, cada vez mais acentuado nas idéias políticas, mesmo esta subordinação do poder a uma ordem transcendente vai desaparecendo. E assim no século XVIII, sob a influência do iluminismo, a concepção deísta de Rousseau não é suficiente para que êle deixe de atribuir ao povo uma soberania absoluta, preparando o positivismo jurídico, que confina o voluntarismo do "contato social" no âmbito da vontade humana criadora do direito.

Esta soberania, que pertenceu primeiro ao rei e depois foi transferida para o povo, tornou-se, com os autores alemães, um atributo do Estado.

Vemos, assim, perder-se o sentido da distinção entre *auctoritas* e *potestas,* pois o poder assume tôda a autoridade. Ademais, o soberano apropria-se da representação. Além de se arvorar em representante da "Nação inteira", não admitindo outra autoridade senão as que êle mesmo estabelece — segundo as instruções ao Duque de Borgonha —, o rei submete a representação nacional a um prolongado recesso e passa a governar só. Basta lembrar que, quando convocados em 1788 por Luís XVI, os Estados Gerais não se reuniam desde 1614. Na Espanha e em Portugal, o ouro da América, enchendo os cofres públicos, tornava dispensável a convocação das Côrtes para aprovar os subsídios, agora desnecessários em virtude daquela nova fonte de renda. E quando foi proclamada a soberania do povo, vemos a representação de uma classe — o *Tiers État,* isto é, a burguesia — absorver em si tôda a representação, donde a transformação da assembléia dos três estados em Assembléia Nacional Constituinte.

O domínio da burguesia como classe social, com a instauração do que Arturo Enrique Sampay chama o "Estado de direito liberal-burguês", provocou as primeiras grandes reações em 1848, o ano das revoluções sociais que abalaram a Europa. E vimos depois as críticas dirigidas por Proudhon ao sufrágio universal, ou por Menger ao direito de classe, um e outro

desmascarando a mentira da representação liberal e atacando violentamente o poder que dela se servia para impor aquêle domínio de uma parcela da sociedade sôbre o "quarto estado", isto é, o proletariado, cujo programa de ascenção revolucionária era traçado por Marx e Engels no Manifesto Comunista.

É a época em que Donoso Cortés, abandonando o liberalismo doutrinário da sua primeira fase, denuncia nas concepções revolucionárias — de Rousseau a Proudhon — a prática política de uma filosofia panteísta, isto é, imanentista, com a negação de uma ordem transcendente de fundamentação do direito e de legitimação do poder (19).

7. A ruptura do pensamento moderno com o transcendente manifestou-se, no domínio das idéias políticas, de um modo bem acentuado e característico com Maquiavel e Hobbes. Para o primeiro, a sociedade política é considerada um fim em si, e a política é separada da moral. Quanto a Hobbes, em sua obra encontra-se uma sistematização rigorosa da concepção naturalista do universo, reduzido êste a um mecanismo corpóreo ou físico, sendo o Estado igualmente regido por normas do tipo das leis físicas, e o homem inteiramente subordinado ao corpo político, o Leviatã (20).

---

(19) DONOSO CORTÉS, *Ensayo sobre el Catolicismo, el Liberalismo y el Socialismo,* Discurso sôbre a situação geral da Europa (30-I-1850) e Carta ao Cardeal Fornari (19-VI-1852). Sôbre Donoso muito se tem escrito. Seu pensamento alcançou grande repercussão na Alemanha, onde o têm estudado, entre outros, Dietmar Westemeyer, Edmund Schramm e Carl Schmitt, autores de importantes trabalhos a respeito. Despertou a atenção e o entusiasmo do americano E. Wilhelmsen, do rumeno George Uscatescu e do francês J. Chaix-Ruy. Um dos mais recentes ensaios é o denso volume de RAÚL SÁNCHEZ ABELENDA, *La Teoría del Poder en el Pensamiento Político de Donoso Cortés,* publicado em Buenos Aires. Quando estêve em São Paulo em 1949, Francisco Elías de Tejada pronunciou uma bela conferência sôbre aquêle pensador que, há mais de cem anos, em referido discurso, previu com segurança a expansão do socialismo e o imperialismo russo na Europa.

(20) Em seu livro *La Cité de Hobbes Théorie de l'État Totalitaire* — que é, precisamente, um "ensaio sôbre a concepção naturalista da sociedade" — J. VIALATOUX sintetiza: "Uma "Física universal" do *Corpo,* da qual se deduz uma física particular do *Homem,* da qual se deduz enfim uma física da *Cidade:* tal é, pois, nítida e franca no pensamento filosófico de Hobbes, a arquitetura de seu Sistema" (pág. 88). E conclui: "A lição de Hobbes vale a pena ser ouvida e compreendida. Mostra-nos, sob uma luz crua e fria, no Estatismo totalitário o florescimento natural, necessário e supremo do Naturalismo" (pág. 221).

Ao mesmo tempo em que a ordem da sociedade era assim desvinculada de sua subordinação a uma ordem transcendente, operava-se a hiperestimação do poder do Estado, a partir do conceito de soberania formulado por Bodin. Na moderna teoria do Estado — refletindo a marcha do pensamento filosófico — há tôda uma série de concepções imanentistas que se sucedem, desde a deificação do Povo, por Rousseau, ou da Nação, pelos jacobinos, até à do Estado, por Hegel e pelos modernos totalitarismos.

Na época da Revolução francesa a Nação passa a ter um valor absoluto e assume o caráter de uma entidade religiosa. São bem significativas estas palavras de Chenier: "Deveis fundar, sôbre os restos das superstições destronadas, a única religião universal, que traz a paz e não a espada, que faz cidadãos e não reis ou súditos, irmãos e não inimigos, que não tem seitas nem mistérios, cujo único dogma é a igualdade, as leis são seus oráculos, os magistrados os Pontífices que queimam o incenso da grande família ante o altar da Pátria, mãe e divindade comum" (21).

Sieyès, afirmando que a Nação existe antes de tudo e é a origem de tudo, só reconhecia antes dela e acima dela o direito natural. Mas "quando se esfuma o *pathos* do direito natural racional, único limite que se reconhece ao *poder constituinte* do povo, a autoridade como princípio moral se transmuda num poder absoluto da multidão ou de quem a representa. A isto, um século e meio depois, chamamos *ditadura totalitária*" (22).

Rejeitando o direito natural, e atribuindo ao Estado a criação de todo o direito, o positivismo surge como nova forma de imanentismo, de que é manifestação bem clara a teoria da autolimitação do Estado de Jellinek.

Finalmente Hegel, não obstante distinguir entre o Estado e a sociedade civil — chegando mesmo a preconizar a repre-

(21) Apud A. E. SAMPAY, *La Crisis del Estado de Derecho Liberal-Burgués*, pág. 222.

(22) A observação é de A. E. SAMPAY, *op. cit.*, pág. 223.

sentação política baseada nos corpos intermediários [23] — faz do Estado a realidade em ato da idéia moral objetiva, o "terrestre divino", de tal maneira que o povo, enquanto Estado, "é o Espírito na sua realidade substancial e sua realidade imediata", ou seja, "o poder absoluto sôbre a terra" [24].

Analisando profundamente o imanentismo do pensamento moderno, Eric Voegelin aí encontra uma nova manifestação da gnose, que, nos primórdios do Cristianismo, quis substituir a fé pelo conhecimento racional penetrando nos mistérios. Na Idade Média aquela heresia dos primeiros tempos reaparece em alguns pensadores, entre os quais Joaquim de Flora, cuja interpretação da história segundo as três idades é uma antecipação de Turgot, Comte, Hegel e Marx. O marxismo é também imanentista, e aliás Marx, unindo a dialética de Hegel ao materialismo de Feuerbach, transpõe para a Matéria o que Hegel afirma da Idéia. A gnose, pretendendo ser imanente o sentido da existência, apresenta várias formas. Em sua modalidade predominantemente intelectual, procura penetrar especulativamente no mistério da criação e da existência. Tal é a gnose especulativa de Schelling e do sistema hegeliano. A gnose volitiva, pelo contrário, destina-se a redimir o homem e a sociedade. É o caso de Comte, Marx e Hitler, "ativistas revolucionários" [25].

Conclui Voegelin: "Estas experiências gnósticas, na amplitude de sua variedade, são o núcleo da redivinização da sociedade, pois os homens que caem em tais experiências se divinizam a si mesmos, substituindo a fé cristã por outros modos mais massivos (*massive*) de participar na divindade" [26].

---

(23) Para Hegel a representação deve ser feita "segundo a natureza da sociedade civil", isto é, "a partir das diversas corporações", e não perturbada por "abstrações e concepções atomísticas". Diz textualmente: "se êsses representantes são deputados pela sociedade civil, daí resulta imediatamente que ela deve fazer esta designação na qualidade do que ela é, ou seja, não dispersa nas individualidades atômicas e que não se reúnem senão para um ato isolado e temporário sem outras conseqüências, mas nessas corporações, comunas e confrarias, que assim recebem uma unidade política" (HEGEL, *Principes de Philosophie du Droit*, trad. de André Kaan, ns. 308 e 311).

(24) HEGEL, *op. cit.*, 3.ª Parte, 3.ª Secção.

(25) E. VOEGELIN, *op. cit.*, IV: *Gnosticism — the Nature of Modernity*.

(26) E. VOEGELIN, *op. cit.*, pág. 124.

O imanentismo é o pressuposto das ideologias revolucionárias de nossa época. Suprimindo tôda a subordinação a uma ordem transcendente, tais ideologias atribuem um valor absoluto a categorias temporais, que são como que divinizadas: o Povo, a Nação, a Raça, a Classe, o Estado.

Por sua vez, as teorias do Estado fundadas no positivismo jurídico têm, na visualização do homem e da sociedade, o mesmo pressuposto, daí decorrendo o monismo estatal. A idéia de representação tende a reduzir-se simplesmente à representação da sociedade pelo Estado, que a engloba totalmente. O Estado apropria-se da representação, deixando esta de se manifestar sob as várias modalidades indicadas nos capítulos anteriores. Desvanece-se a representação da sociedade real, com a pluralidade dos grupos que a constituem. Morrem as instituições representativas. O Estado totalitário é lògicamente o têrmo final de tais concepções.

CAPÍTULO VI

SÔBRE A ORIGEM E O SENTIDO DAS INSTITUIÇÕES REPRESENTATIVAS

1. A constituição inglêsa e o princípio representativo.
2. De Tácito a Montesquieu e Guizot.
3. Origens remotas.
4. Os Concílios de Toledo.
5. A representação nos quadros do feudalismo.
6. A participação popular e os precedentes hispânicos.
7. O Parlamento britânico.
8. Blackstone e Burke.
9. Do sistema representativo tradicional ao govêrno representativo moderno.

CAPÍTULO VI

SÔBRE A ORIGEM E O SENTIDO DAS INSTITUIÇÕES REPRESENTATIVAS

1. Considerados, nos capítulos anteriores, os diversos aspectos da representação política — desde o "existencial" até o "transcendente", na linguagem de Voegelin —, e feita a distinção entre instituições representativas e govêrno representativo, fixemo-nos agora na origem e no sentido destas instituições. Assim poderemos concluir por um paralelo entre o sistema representativo tradicional e os governos representativos modernos.

Êstes últimos constituíram-se na Europa e na América, a partir da independência dos Estados Unidos e da Revolução francesa, sob a pronunciada influência dos princípios que inspiraram o movimento revolucionário de 1789. A tradição representativa, porém, remonta a épocas muito anteriores. É um produto típico da Idade Média européia, que o transmitiu ao mundo moderno. Surgiu nas condições peculiares à organização política da sociedade estamental daqueles tempos. Eclipsada — como vimos — na época das monarquias absolutas, subsistiu na Inglaterra, onde lentas transformações deram ao sistema representativo o caráter atual do govêrno representativo.

Geralmente se aponta na Inglaterra o berço de tal sistema. Assim é que Esmein, ao estudar a constituição inglêsa como "um dos elementos da liberdade moderna", faz o histórico do princípio representativo limitando-se ao desenvolvimento do mesmo no direito britânico [1].

---

(1) A. ESMEIN, *Droit Constitutionnel Français et Comparé*, I, Primeira parte, Tít. 1.º, Caps. I e II.

Cumpre, no entanto, não esquecer que o mesmo princípio já se esboçara na Espanha visigótica e foi, sem sombra de dúvida, nos reinos da península ibérica que êle encontrou pela primeira vez sua plena realização, com a participação do elemento popular nas assembléias representativas.

Que o prestígio alcançado pela Inglaterra, na história do regime representativo, tenha ultrapassado o de outros povos, é perfeitamente explicável, dada a circunstância já apontada: enquanto o mesmo regime se estiolava nos demais países, continuava a vicejar na ilha da Mancha. Logo após a conquista normanda, vimos aí a união da aristocracia com o povo, para impedir o fortalecimento desmedido do poder real. Contido o poder dentro dos limites resultantes da influência exercida pela alta nobreza e pela *gentry* — esta, ligada às populações das cidades — a Inglaterra conseguiu superar o absolutismo monárquico, ao contrário do ocorrido na França, onde, unindo-se à classe popular, o rei fazia prevalecer a sua autoridade sôbre os poderosos senhores feudais, pouco a pouco dominados ao mesmo tempo em que a monarquia caminhava para o absolutismo e a centralização. Êste estado de coisas refletia-se no sistema representativo, tanto assim que — como foi lembrado no capítulo anterior — os Estados Gerais, convocados em 1788, estavam em recesso há mais de cento e setenta anos, ao passo que as duas Câmaras do Parlamento inglês mantinham inquebrantàvelmente a sua continuidade, tendo assegurado uma preponderância política desde 1688, ano da chamada Revolução Gloriosa.

Na Inglaterra a nobreza feudal e a classe média haviam-se unido em face do poder real, elemento opressivo para ambas. O resultado foi uma progressiva limitação dêste poder, cujas prerrogativas foram sendo aos poucos restringidas. Na França, de um modo diverso, o monarca foi-se sentindo cada vez mais livre das limitações que lhe cerceavam a ação nos primeiros tempos, valendo-se do apoio da classe média burguesa e conseguindo impor-se de um modo incontrastável a muitos daqueles senhores feudais que outrora chegavam a lhe fazer sombra.

Daí o concluir Esmein: "A Inglaterra, depois da conquista normanda, começou por ser monarquia quase absoluta, e talvez por isso veio a se converter, no século XVII, em monarquia representativa. A França feudal começou com uma realeza quase totalmente impotente, e provàvelmente por isso acabou, no século XVII, pela monarquia absoluta" (2).

Quando, no continente europeu, as monarquias entravam na era do absolutismo, verificando-se o depauperamento e até mesmo o colapso das instituições representativas, estas alcançavam na Inglaterra uma expressão muito mais vigorosa, em transição para um regime de verdadeiro govêrno representativo.

Tudo isto terá contribuído para dar àquele país o prestígio de que os autores franceses, depois de Montesquieu, se tornaram os grandes instrumentos. Surgindo da tradição britânica e depois transposto para um plano de sistematização doutrinária na França revolucionária, o govêrno representativo, em suas versões modernas, filia-se a esta dupla origem, uma empírica e de base histórica, outra teórica e eivada de abstracionismo.

Mas as instituições representativas, nas suas primeiras modalidades, floresceram muito antes. Ouçamos a respeito o que nos diz um dos autores que melhor estudou o assunto.

2. Ministro de Estado de um govêrno representativo e historiador, Guizot escreveu sôbre as origens da representação política na Europa dois volumes que compendiam tôda a matéria das lições dadas num curso a respeito do tema, entre 1820 e 1822. O ilustre escritor deixara, então, a vida pública, após haver contribuído para a implantação do govêrno representativo na França. Vendo caírem no ostrascismo correligionários políticos que se batiam pela causa a que servira, procurou reforçar, entre os seus concidadãos, a crença nas virtudes de um regime no qual via o amparo das liberdades então periclitantes.

---

(2) A. ESMEIN, *op. cit.*, I, pág. 87.

Atente-se bem para o título do livro, fruto não só das convicções políticas do autor, mas também do seu pendor para os estudos históricos: *Histoire des origines du gouvernement représentatif et des institutions politiques de l'Europe depuis la chute de l'Empire romain jusqu'au XIVème siècle.*

Basta considerar a época fixada pelo autor para as suas pesquisas — aliás, um longo período de nove séculos — para desde logo concluirmos que a obra tem em vista as instituições representativas, que em muitos países se desenvolveram durante êsse tempo, e não pròpriamente o govêrno representativo. É verdade que, no segundo volume, todo êle dedicado à Inglaterra, analisa instituições e acontecimentos políticos nos quais se pode ver a origem remota do govêrno representativo mais tarde estabelecido naquele país. Mas o fato é que Guizot não vai além do século XV, chegando até à guerra das Duas Rosas e ao despotismo dos Tudors, que deteve a marcha do sistema representativo no reino insular, retomada com vigor no século seguinte. E o autor termina fazendo ver que a "grande revolução" no estado social, sob Carlos I, "determinou a revolução política que, depois de cincoenta anos de luta, fundou enfim na Inglaterra o govêrno representativo" (3).

Esta conclusão de Guizot é bastante significativa, para confirmar a distinção entre govêrno representativo e instituições representativas. Existindo na Inglaterra tais instituições, desde a Idade Média, e filiando-se a práticas em uso desde a realeza saxônia, não se pode, todavia, com relação aos primeiros tempos, falar em govêrno representativo. Tudo quanto, por Guizot e outros historiadores ou juristas, já foi escrito sôbre a representação política entre os primitivos povos germânicos e nos reinos medievais, diz respeito a instituições que realizaram o *princípio representativo,* sem que tenha havido ainda a definitiva estruturação de um *govêrno representativo.* Exagerava, sem dúvida, Montesquieu ao dizer, no capítulo VI do livro XI do *Esprit des Lois,* que as páginas de Tácito sôbre os costumes dos germanos nos mostram donde

---

(3) Obra citada, II, pág. 431.

os inglêses tiraram a idéia do seu govêrno. *Ce beau système a été trouvé dans les bois...* era uma frase bem do estilo tão louvado do primoroso escritor, mas que não corresponde exatamente à verdade histórica.

Em tão remotas épocas, não vamos encontrar um govêrno representativo, no sentido moderno desta expressão, nem mesmo um sistema de instituições representativas perfeitamente estruturado. Aliás, tanto poderiam ser apontadas, entre os povos germânicos, práticas de uma incipiente representação política, quanto da democracia direta, uma vez que as assembléias se manifestavam sôbre os assuntos comuns mais importantes com a presença de todos os homens válidos [(4)].

A organização política dos povos da antiga Germânia, descrita por Tácito, já excedia os limites da vida tribal. Mas as assembléias populares longe estavam de poder ser comparadas, por exemplo, aos comícios organizados da Grécia ou de Roma. Os homens presentes limitavam-se a ouvir as proposições do rei ou dos chefes, respondendo, com um murmúrio, caso as rejeitassem, ou por um tinir de armas, para manifestar a sua aprovação.

O rei nada podia empreender sem o assentimento dos sacerdotes, que dispunham dos auspícios, e dos chefes militares, dos quais dependiam os guerreiros ou homens livres. Devia, pois, consultá-los, constituindo êles uma espécie de senado aristocrático.

Nas assembléias, segundo a descrição de Fustel de Coulanges, podemos figurar dois grupos bem diferençados. Na planície está a multidão dos guerreiros, e num outeiro ou um plano elevado acham-se reunidos o rei, o sacerdote e os grandes do reino. Estas pequenas assembléias deliberam antecipadamente, limitando-se a assembléia maior a dar sua anuência

---

(4) TÁCITO, *Germania*, 11: *De minoribus rebus principes consultant, de maioribus omnes.*

ou sua desaprovação. Tácito nota com bastante clareza que os negócios eram realmente discutidos entre o rei e os chefes (5).

O sistema representativo, tal como se realizou na Idade Média, não teve, pois, nenhuma procedência direta das instituições germânicas e não chegou, nas suas primeiras manifestações, a constituir um verdadeiro govêrno representativo.

3. Entre as "instituições políticas da Europa", a que se refere o livro de Guizot, isto é, as instituições examinadas pelo autor "desde a queda do Império romano", havia já alguns elementos servindo como que de ponto de partida para se chegar, mais tarde, a um sistema orgânico de representação.

Sistema, em sua significação etimológica, é um conjunto harmônico de elementos concatenados com uma coerência interna, podendo tratar-se de princípios coordenados de modo a formarem um corpo de doutrina.

As instituições representativas foram surgindo espontâneamente, brotando das circunstâncias da época e para atender a necessidades práticas. Não houve, de início, a intenção de criar um sistema político, ou planejar um regime de govêrno.

Entre aquêles elementos rudimentares de um sistema orgânico posteriormente constituído, achava-se a *Curia regis*, conselho no qual o rei reunia elementos credenciados da sociedade de então, para se esclarecer sôbre a situação do reino e as medidas a tomar. Em tempos mais distantes, as assembléias dos povos germânicos são evocadas por alguns autores

(5) TÁCITO, *loc. cit.*: *ita tamen ut ea quoque quorum penes plebem arbitrium est apud principes pertractentur.* Quanto a FUSTEL DE COULANGES, ver na *Histoire des Institutions Politiques de l'Ancienne France* o volume sôbre *L'Invasion Germanique et la Fin de l'Empire,* págs. 271 a 281. Em nota à pág. 278, seguindo o parecer do historiador GEFFROY (*Rome et les Barbares,* pág. 214), Fustel de Coulanges observa que os *principes* não eleitos a que se refere Tácito "não podem apresentar sequer um esbôço do regime representativo". Faz ver ainda que Amiano explica o pensamento de Tácito, dizendo que entre os Quades, um dos povos germânicos, tudo devia decidir-se *ex communi procerum mente.* Segundo Waitz — que nas assembléias populares vê o centro (*Mittelpunkt*) de tôda a vida política dos germanos — o *pertractare* de Tácito é empregado no sentido de *ante tractare.* Cf. G. WAITZ, *Deutsche Verfassungsgeschichte,* I, pág. 351.

como origem remota do sistema representativo. Quando a antiga heptarquia anglo-saxônia se uniu num só reino, passou a haver uma assembléia geral, a *Witenagemot,* da qual participavam os magnatas do reino. Diversas interpretações têm sido dadas, com respeito à natureza dessa instituição, ponderando Guizot que nela não havia nenhuma idéia de representação, pois os que tinham direito de comparecer a tais reuniões ali se apresentavam no seu próprio nome — bispos ou abades, duques ou condes —, não obstante as deliberações fôssem tomadas *coram proceribus aliorumque fidelium infinita multitudine* (6).

Freeman chega a sustentar que tal constituição social e política não é patrimônio tão-sòmente da raça teutônica, mas de tôda a família ariana. No seu entusiasmo de poder filiar as instituições representativas inglêsas a tão longevos tempos, vai ao ponto de dizer que a Câmara dos Lordes não só deriva do *Witenagemot,* mas é o próprio *Witenagemot.* Entretanto, reconhece êle próprio que nenhum monumento antigo nos dá uma exposição clara e autêntica do que tenha sido a constituição da referida assembléia (7).

O fato é que a representação, na Inglaterra, como nos demais reinos medievais da Europa, embora ofereça analogias com as instituições ou práticas dos primitivos germanos, nasceu de circunstâncias características do quadro político de uma época (8).

---

(6) GUIZOT, *op. cit.*, I, págs. 69 e 70.

(7) Capítulo II do *Growth of the English Constitution.* Depois de subir ao trono da Inglaterra — observa Freeman — Guilherme o Conquistador convocava o seu *Witan,* como o Rei Eduardo havia feito antes dêle. Reconhece o mesmo historiador que os Grandes Conselhos, após a conquista, apresentam, igualmente, o caráter incerto e flutuante dos *Gemots* dos mais antigos anos. Por sua vez Maitland considera o *Witenagemot* uma instituição instável e indefinível (apud Sir COURTENAY P. ILBERT, *El Parlamento,* pág. 10).

(8) R. W. CARLYLE-A. J. CARLYLE, *op. cit.*, vol. V: *The Political Theory of the Thirteenth Century,* pág. 129: "o sistema representativo não sòmente foi criado quando a civilização da Idade Média chegou ao seu ponto mais alto, mas foi também o resultado natural e lógico das suas condições e idéias políticas".

Deu-se com a representação política o mesmo que com o regime corporativo. Ambos se constituíram em vários países, sem um prévio planejamento, resultando do atendimento a objetivos práticos, dos costumes, do direito histórico.

Só muitos anos depois do desenvolvimento das instituições foram aparecendo as primeiras elaborações teóricas do sistema. E muitas vêzes são autores de uma época bem posterior, que, debruçados sôbre os fatos de uma história remota e refletindo sôbre as experiências levadas a efeito, nos dão uma visão das instituições daqueles tempos em um corpo de doutrina. Assim, a "Teoria das Côrtes Gerais", contida nas Memórias do 2.º Visconde de Santarém e reelaborada, com as perspectivas de um homem do século XX, por António Sardinha; a "Teoria das Côrtes nos reinos de Leão e Castela" escrita por Martínez Marina com os critérios de um liberal do século XIX; as primorosas sínteses do regime tradicional na Espanha de Tejada, Rafael Gambra e Marcial Solana; a clássica obra de Gierke *Das deutsche Genossenschaftsrecht;* os volumes dos irmãos Carlyle, historiando magnìficamente as idéias políticas da Idade Média; ou os sólidos estudos de Otto Hintze sôbre a constituição estamental e a representação política.

Cumpre notar que os homens da Idade Média não conheceram a ideologia, no sentido a que estamos habituados hoje. O direito se formava e desenvolvia no plano das vivências coletivas, sem uniformizações decorrentes de rígidas diretrizes doutrinárias.

Tudo isto é de se levar em conta num cotejo das instituições representativas medievais com as modernas.

4. A estrutura política dos povos da Europa, na época feudal, teve por base a constituição da sociedade dividida em estamentos ou ordens, chamados na França os três "estados" e em Portugal, os "estados" ou "braços" do reino. Estas categorias sociais serviram de assento sôbre o qual se ergueu o edifício do regime representativo.

Após a queda de Roma e com a invasão dos germanos — como aconteceria mais tarde, quando sarracenos, húngaros e

normandos começassem a devastar regiões européias — romperam-se os vínculos sociais, e, pela ausência da autoridade, as lutas privadas se multiplicaram, entre indivíduos, famílias e cidades. Em meio à desordem generalizada e à falta de segurança, ficavam os homens freqüentemente sem ter sequer um magistrado perante o qual resolver os seus litígios. Recorriam, então, às autoridades eclesiásticas, as únicas subsistentes, sendo-lhes cometida a função de árbitro em questões de direito civil. Constituídas as novas monarquias, os reis encontravam junto aos dignitários da Igreja e aos clérigos conselheiros dotados de prudência e cultura, valendo-se de sua assessoria.

Na Espanha sob o domínio dos visigodos — e, mais tarde, nos reinos da Reconquista — a preponderância do clero era acentuada. Gama Barros lembra que, elaborado sob essa influência, o Código visigótico, isto é, o *Forum Iudicum,* introduziu a ação dos sacerdotes num grande número de atos da vida civil [9]. Desde a conversão de Recaredo, a sociedade romano-gótica foi assim conduzida, prosseguindo o mesmo predomínio nos núcleos que, depois da ocupação árabe, foram formando novos reinos ao norte da península [10]. Os ministros da Igreja exerciam também a jurisdição civil, e os bispos serviam de juízes de apelação nas províncias mais afastadas [11].

Os Concílios de Toledo demonstram exuberantemente a influência do clero, se bem que, por outro lado, significassem a interferência do poder civil nos negócios da Igreja. A princípio foram assembléias exclusivamente eclesiásticas, adquirindo, depois de Recaredo, um caráter misto. Dêles partici-

(9) GAMA BARROS, *História da Administração Pública em Portugal,* II, pág. 17.

(10) Naqueles reinos, foi-se acentuando com mais fôrça a influência dos ricos homens, que formavam a nobreza e comandavam as tropas. Numa sociedade organizada para a guerra, era natural que os chefes militares passassem a exercer predomínio.

(11) *Forum Iudicum,* Liv. VII, Tít. I, Lei 1. Do Concílio III de Toledo passou para o Código a superintendência atribuída aos bispos sôbre os magistrados, para que modificassem sentenças comprovadamente injustas. Cf. *Forum Iudicum,* Liv. II, Tít. I, Lei 28: *De data episcopis potestate distringendi iudices nequiter iudicantes.* Na versão castelhana feita no século XIII (*Fuero Juzgo*), é de se notar a tradução da expressão latina do original *idoneis aliis viris* por *omnes buenos,* os "homens bons" da linguagem mais tarde generalizada no direito português e transmitida aos municípios brasileiros.

pavam magistrados e senhores, membros do Ofício palatino designados pelo soberano, sendo que os seculares presentes não deviam tratar senão dos assuntos pertinentes à ordem civil e política. O rei exercia as faculdades legislativas dos imperadores. Da sua autoridade emanavam as *leges, constitutiones, sanctiones* ou *sententiae,* não chegando os historiadores a distinguir precisamente entre estas modalidades de norma jurídica. A legislação estava vinculada à pessoa do soberano, ouvindo êste, nas matérias mais importantes, os elementos representativos da comunidade.

Diante da atuação dos Concílios toledanos, afirma Lord Acton que tais assembléias "deram à Espanha a estrutura do seu regime parlamentar, o mais antigo do mundo" (12). Entretanto, não há uma continuidade entre os Concílios e as primeiras Côrtes. Dissolvidas as instituições dos visigodos, na península ibérica, logo após a invasão dos mouros, as assembléias representativas posteriormente constituídas nos reinos cristãos, ao norte da península, nasceriam de novas condições sociais, em que a influência da nobreza militar se tornava mais forte e em que o povo das cidades teria também a sua palavra a dizer.

5. O regime feudal nasceu das circunstâncias próprias daquele período de incertezas e insegurança, em que as contendas privadas dissolviam os vínculos sociais. Foi o meio de restaurar, em novas formas, a autoridade, restabelecer a paz e restituir a todos, o quanto possível, a segurança.

A relação de suserania e vassalagem, característica do feudalismo, reflete-se nas relações entre o rei e os súditos. O cunho contratual de tais relações já se encontra no juramento de fidelidade dos tempos da realeza franca. Êsse juramento, aliás, era praticado em outros povos germânicos, como os visigodos, os ostrogodos e os lombardos. Carlos o Calvo, no ano do Tratado de Verdun (843) — pelo qual recebera parte do Império de Carlos Magno — antecipava-se ao feudalismo, quando, em Coulaines, na presença dos grandes senhores

(12) LORD ACTON, *Essays on Freedom and Power,* págs. 61 e 62.

leigos e eclesiásticos, assumia o compromisso formal de proceder segundo a razão e a equidade, e de conceder a cada um "qualquer que fôsse sua ordem ou sua dignidade, o direito de conservar sua lei" (13). O juramento de fidelidade tornava-se, pois, recíproco. Juravam os súditos e jurava também o rei, passando o contrato de unilateral a sinalagmático.

Essa reciprocidade de obrigações foi bem acentuada na concepção do poder real das organizações políticas que surgiram na península ibérica quando, desaparecida a monarquia visigótica, em conseqüência da invasão muçulmana, novos reinos se formaram. Assim, o soberano aragonês, ao ser entronizado, prestava juramento de guardar os foros e recebia juramento de fidelidade prestado pelas Côrtes. Antes de unir-se à Coroa de Aragão, o Condado de Barcelona apresentava semelhante costume, jurando o príncipe ante as Côrtes observar os *Usatges,* as Constituições das Côrtes Gerais, os privilégios, usos e costumes. No tocante a Portugal, Coelho da Rocha suscita a hipótese de ser uma reminiscência das antigas formas eletivas dos visigodos e da monarquia leonesa aquêle duplo juramento que se dava por ocasião da entronização do nôvo rei: o de preito e homenagem, por parte dos estados do reino; e o de observar e manter os foros da Nação, por parte do monarca (14).

Na primitiva Cúria régia o rei ouvia os homens de prol do reino acêrca dos assuntos mais relevantes. Com o correr dos tempos, a Cúria foi tendendo a ser um Conselho de maiores proporções, do qual derivariam as assembléias representativas. Os grandes senhores, vassalos do rei, tinham por dever prestar ao soberano o serviço militar e atendê-lo na sua côrte. Tra-

(13) E. Perroy, *Le Moyen Âge,* pág. 140.

(14) Coelho da Rocha, *Ensaio sobre a Historia do Governo e da Legislação de Portugal,* pág. 49. Cf. Otto Hintze, *Las Condiciones Historicouniversales de la Constitución Representativa,* in *Historia de las Formas Politicas:* "no direito germânico está configurada com especial vigor e clareza a idéia da reciprocidade do vínculo obrigacional entre o governante e os súditos, em contraposição à unilateralidade do vínculo entre o direito do governante e a obrigação de obedecê-lo; quer dizer, a idéia de que a relação de dominação política está submetida aos limites do direito ou da tradição" (pág. 112).

tava-se, pois, de uma obrigação imposta pelo monarca, mais do que de um direito que fôsse pelos senhores reivindicado. É fácil compreender como, crescendo o poder dos barões, a sua presença junto ao soberano não fôsse apenas para dar o seu parecer, mas também para propor, senão mesmo exigir, certas medidas. Uma vez contraído o hábito de tomar decisões ouvindo os magnatas do reino, acabava aquêle por reconhecer o poder dêstes seus súditos, que, nas condições da sociedade feudal, partilhavam da soberania.

A côrte do monarca tornava-se, aos poucos, um grande Conselho, e daí resultariam as Côrtes gerais hispânicas e o Parlamento da Inglaterra. Guilherme o Conquistador costumava reunir sua côrte três vêzes por ano, a saber, na Páscoa em Winchester, em Pentecostes em Westminster e no Natal em Gloucester, hábito que foi mantido pelos seus sucessores das dinastias normanda e angevina. A estas reuniões, às quais compareciam arcebispos, bispos e abades, duques, condes e cavaleiros, a princípio se deu o nome de *colloquium* e depois o de *parliamentum,* como está na *Historia Anglorum,* de Matthew Paris, data de 1237 (15).

6. À representação do clero e da nobreza, acrescentou-se a do povo. O incremento da vida urbana, as regalias concedidas aos habitantes das cidades, as organizações corporativas na pequena indústria manufatureira e no comércio, tudo isso foi dando às populações das vilas ou dos burgos maior expressão e influência.

Êsse poder ora se afirmou pela luta em defesa das liberdades locais, ora por uma colaboração com o poder real. Em Portugal o papel do povo tornou-se mais relevante com a subida ao trono do Mestre de Avis, cujos direitos perante as Côrtes eram defendidos pelo Dr. João das Regras e outros legistas vindos das classes populares. Nos reinos espanhóis, os *fueros* de longa data foram concebidos como limitações ao poder real e garantias das comunidades que integravam o

---

(15) Cf. HUGH MCDOWALL CLOKIE, *The Origins and Nature of Constitutional Government,* págs. 20 e 21.

reino. Na França, as liberdades comunais foram conquistadas por vêzes em árduas campanhas na luta contra a feudalidade e especialmente contra os abusos dos oficiais que representavam os senhores. O *self-government* britânico remonta aos tempos da heptarquia anglo-saxônia. E na Alemanha — que guardava a lembrança das *geldes,* associações de caráter religioso geralmente entre os homens da mesma profissão, em uso entre os germanos antigos — as franquias vinham da concessão, feita pelos senhores ou pelo rei, de uma feira ou um mercado (*ius mercatum habendi*).

Com o fortalecimento da autonomia local e a organização das corporações de ofício, afirmavam-se elementos de descentralização social e mesmo política. Funções que mais tarde — com a monarquia absoluta — passariam ao poder real, e que estamos hoje habituados a ver exercidas pelo Estado, cabiam aos particulares, na intensa vida associativa de então. Não só a administração da cidade, mas a regulamentação do trabalho, das profissões, do comércio.

Dessa forma, a classe popular assumia, ao lado da aristocracia feudal e do clero, responsabilidades de direção social. Impunha-se a presença de representantes seus entre os assessôres do monarca. Era preciso que seus interêsses tivessem quem os patrocinasse perante o poder. E quando os procuradores das cidades se sentaram junto a eclesiásticos e nobres nas Côrtes de Leão, em 1188, o sistema representativo chegava à sua complementação. Em face daquela assembléia o rei Afonso IX tomava o compromisso de não fazer guerra, firmar paz, nem concluir qualquer pacto (*placitum*) sem o consentimento dos prelados, dos nobres e dos homens bons. Em seguida, as competências das Côrtes vão se delineando em matéria de sucessão do reino, leis fundamentais, tributos e direito das gentes [16].

---

(16) Os autores inglêses, que têm versado profusamente o assunto, reconhecem a primazia da Espanha no que diz respeito à complementação da representação política pelo acesso dos mandatários do povo à Cúria geral. Stubbs e Clokie dizem que isto se deu pela primeira vez nas Côrtes de Aragão, em 1162 (CLOKIE, *op. cit.,* pág. 16). Segundo J. B. TREND, professor

Na Catalunha, as antigas reuniões feudais de paz e trégua, ampliação da *Cort* ou Conselho real, tornam-se autênticas Côrtes quando, em 1214, representantes da nobreza, do clero e das cidades realengas se reúnem em Lérida. Em 1283, por duas importantes constituições, Pedro III de Aragão e II de Barcelona estabelece a convocação anual das Côrtes — modificada para trienal por Jaime II, em 1301 — e a participação das assembléias populares no poder legislativo do monarca. O vigoroso sistema representativo catalão chegou ao apogeu no século XIV, sendo que, durante o reinado de Pedro III de Catalunha, as Côrtes, em cincoenta anos, se reuniram mais do que os Estados Gerais da França desde o seu nascimento, em 1302, até sua extinção, em 1789 [17].

Cumpre ressaltar, em face de tão sólidas instituições, a riqueza doutrinária dos juristas catalães do século XV, exaustivamente estudados por Francisco Elías de Tejada. Assim, Tomás de Mieres, o maior expositor de sua época, e Jaume Marquilles, nos seus Comentários aos *Usatges,* chegam a uma concepção de Estado de direito, com garantias aos cidadãos mediante normas jurídicas prévias e precisas. Justificam limitações de vários tipos ao poder real. Entre as limitações político-jurídicas, a fundamental é, para Marquilles, a cooperação dos braços com o poder legislativo do monarca, pela atuação conjunta nas Côrtes, de maneira a receberem as normas legais o consentimento popular que dá fôrça às regras de direito escritas e consuetudinárias [18].

Em Portugal, no ano de 1211, ao tempo do Rei D. Afonso II, publicam-se as primeiras leis gerais nas Côrtes de Coimbra,

---

de Cambridge, se, naquele ano, os "representantes das cidades" não compareceram às Côrtes ao lado dos "prelados, nobres e cavaleiros", estiveram presentes no ano seguinte em Saragoça (*The Civilization of Spain,* pág. 64). Quanto à participação popular nas Côrtes de Leão em 1188, não há nenhuma dúvida (cf. R. W. CARLYLE-A. J. CARLYLE, *op. cit.,* vol. V, pág. 134).

(17) Observação de Lluis Nicolau D'Olwer, apud F. ELÍAS DE TEJADA, *Historia del Pensamiento Político Catalán,* t. I: *La Cataluña Clásica* (987--1479), pág. 50.

(18) MARQUILLES, *Commentaria,* 310 e 316, na síntese de F. ELÍAS DE TEJADA, *op. cit.,* I, pág. 331 (ver todo o Cap. XIV). Dêste mesmo autor, vejam-se, sôbre as liberdades regionais, profundamente entranhadas nas populações do norte da Espanha, *El Señorio de Vizcaya* e *La Provincia de Guipuzcoa.*

e outras são promulgadas nas celebradas a seguir, vindo depois a fazer parte do corpo das Ordenações. Não nos esqueçamos que as primeiras instituições representativas brasileiras aparecem no âmbito municipal, filiando-se ao regime dos concelhos portuguêses. Ao instalar o primeiro município no Brasil, em São Vicente, *cellula mater,* Martim Afonso de Souza fazia levantar o edifício da Câmara e congregava os "homens bons" para a eleição dos vereadores. Era a tradição representativa lusitana que continuava no Estado do Brasil, ao mesmo tempo em que se aplicava o princípio da autonomia municipal. Regime semelhante foi o dos Vice-Reinados da América espanhola com os *cabildos* fechados e abertos.

7. No correr do século XIII assembléias representativas das diversas categorias sociais se encontram em outros países, além da Espanha e da Inglaterra. Vemos, assim, Frederico II convocando representantes das cidades em cartas dirigidas às autoridades de Sena, Genova e Ravena, e vindo a aplicar mais tarde o mesmo sistema no reino da Sicília. Para a Dieta de 1274, Rodolfo de Habsburgo convoca cidadãos e corporações de cidades imperiais. Finalmente, no comêço do século seguinte os Estados Gerais reúnem-se pela primeira vez na França.

Na Inglaterra, o Conde de Leicester, Simon de Montfort, tornou-se figura de realce na história do Parlamento. Estava muito vinculado ao sul da França e à Espanha, pois seu pai, conquistador do Languedoc, se celebrizara na Cruzada contra os Albigenses. Governador da Gasconha, foi quem convocou, na Inglaterra, cavaleiros e burgueses para a assembléia parlamentar de 1265, à qual compareceram representantes dos condados, das cidades e das vilas. No dizer de Stubbs, as instituições representativas amadureceram, na Inglaterra, nas mãos de Simon de Montfort [19].

(19) W. STUBBS, *The Constitutional History of England,* II, págs. 103 e 104: *The idea of representative government had however ripened unter his hand; and although the germ of the growth lay in the primitive institutions of the land, Simon has the merit of having been one of the first to see the uses and the glories in which it would ultimately grow.*

Foi êle que se colocou à frente dos barões descontentes com o rei Henrique III, pelo fato de não haver êste cumprido o juramento de observar a Magna Carta. Vencido o Conde de Leicester e morto em campo de batalha, nem por isto a idéia pela qual tanto se empenhara deixou de prevalecer. E em 1269 o Parlamento Modêlo abria definitivamente as portas para os deputados das cidades. Enquanto o alto clero, isto é, o conjunto dos senhores espirituais, tomava assento junto aos senhores temporais, os cavaleiros dos condados se associavam aos representantes das cidades e das vilas. Desta forma, o Parlamento inglês veio a bipartir-se nos órgãos que conserva até hoje: Câmara dos Lordes e Câmara dos Comuns.

O Parlamento de 1295 compunha-se dos seguintes elementos: 1) o rei e seu conselho; 2) os grandes barões; 3) os bispos e abades; 4) representantes do clero; 5) cavaleiros dos condados; 6) burgueses das cidades. Em 1297 era confirmada a Magna Carta, e o Parlamento obtinha do monarca importantes concessões.

Em virtude do princípio segundo o qual os tributos deviam ter o consentimento dos contribuintes — afirmado, com ênfase, por Fortescue, no *De Laudibus Legum Angliae* —, o rei via-se forçado a convocar o Parlamento em face dos gastos que não lhe era possível satisfazer com os recursos ordinários da Coroa. Por sua vez, os súditos desejavam ver corrigidos certos agravos, tais como a violação dos costumes antigos, o não cumprimento das leis, o desrespeito a privilégios, os abusos dos agentes do poder, as dificuldades e tardanças na administração da justiça e outros.

Desde a sua constituição, o Parlamento tornou-se centro da vida política na Inglaterra. Já no século XIV fazia sentir sua grande fôrça ao destituir do trono Eduardo II e Ricardo II. Até mesmo na era dos Tudors, êstes monarcas, de acentuado feitio absolutista, procuravam governar com o Parlamento, no qual Thomas Smith, secretário da rainha Isabel, declarava estar "o poder mais alto e absoluto do reino" [20],

---

(20) C. P. Ilbert, *op. cit.*, pág. 24.

embora isto pudesse ser dito apenas para salvar as aparências, como deduzimos do servilismo parlamentar ante Henrique VIII.

Aventaram alguns autores a hipótese de uma origem revolucionária das instituições parlamentares britânicas. Na verdade aquelas dissensões e pugnas dos tempos do Conde de Leicester não chegaram a ser uma revolução, como veio a ocorrer mais tarde, isto é, nos anos de 1648 e 1688, com Cromwell e o advento da dinastia de Orange respectivamente. Na Inglaterra, da mesma forma que nos outros povos europeus, o sistema representativo constituiu-se por uma lenta e gradual transformação das instituições, com a participação do elemento popular, uma vez econômica e politicamente fortalecido.

8. Êsse processo de transformação, na linha do direito histórico, prosseguiu na Inglaterra, sem as rupturas provocadas noutros países, primeiro pelo absolutismo monárquico e depois pelas revoluções que implantaram um nôvo tipo de regime representativo. Depois de 1688, as instituições britânicas receberam a forma atual do parlamentarismo e do govêrno de Gabinete. E é interessante notar que a própria idéia do mandato parlamentar veio a modificar-se por completo, em relação ao mandato imperativo dominante no sistema tradicional, antes que na França revolucionária se proclamasse o princípio do mandato representativo. Interessante é também observar que Edmund Burke — mestre do pensamento contra-revolucionário e implacável ao condenar a liberdade abstrata de 1789 — foi um dos primeiros e ardorosos defensores da idéia depois expressa pela teoria do chamado mandato representativo.

Na célebre carta aos seus eleitores de Bristol, escrevia Burke: "Certamente deve ser a felicidade e a glória de um representante viver na união mais íntima, na mais estreita correspondência e na mais irrestrita comunicação com os seus constituintes. Seus desejos devem ter um grande pêso para êle; sua opinião, um alto respeito; seus negócios, uma constante atenção. É seu dever sacrificar-lhes seu repouso, seus

prazeres, suas satisfações; e acima de tudo, sempre, em todos os casos, preferir os interêsses dêles ao seu próprio. Mas sua opinião imparcial, seu juízo amadurecido, sua consciência refletida, êle não deve sacrificar a vós, nem a nenhum homem, nem a nenhuma classe de homens". E ainda: "Manifestar uma opinião é o direito de todos; a dos constituintes é uma opinião ponderável e respeitável, que um representante deve sempre regozijar-se de ouvir; e que êle deve sempre considerar o mais sèriamente possível. Mas instruções imperativas, mandatos taxativos, e aos quais o deputado é obrigado a obedecer cegamente e tàcitamente em seus votos e discursos, embora contra a clara convicção do seu juízo e da sua consciência, são coisas totalmente desconhecidas às leis dêste País, e que se originam de uma incompreensão fundamental da estrutura e do teor da nossa constituição". Concluía dizendo que o Parlamento "não é um congresso de embaixadores representando interêsses diversos e hostis", mas "a assembléia deliberante de uma nação, tendo um só e mesmo interêsse em vista" (21).

Era a mesma tese defendida por Blackstone, em seus *Commentaries on the Laws of England,* onde fazia ver que cada representante no Parlamento, se bem que escolhido por um distrito particular, representa todo o reino. "Pois o fim pelo qual êle é enviado não é particular, mas geral: não é só o interêsse dos seus constituintes, mas o da comunidade. Por conseguinte, êle não é obrigado, como um deputado das Províncias Unidas, a consultar seus constituintes e pedir-lhes o parecer sôbre qualquer ponto determinado" (22).

Assim, antes de ser elaborada por Sieyès e tornar-se a teoria oficial do regime instaurado na França pela Revolução, a doutrina do mandato representativo era consagrada na Inglaterra, e tinha a seu favor um dos maiores inimigos da Revolução. Convergiam, pois, o empirismo inglês e o abstracionismo francês, a tradição representativa da Inglaterra e as

(21) *The Works of the Right Honourable Edmund Burke*, Oxford University Press, vol. II, págs. 164 e 165.
(22) Apud G. Burdeau, IV, pág. 237.

inovações revolucionárias da França, e a teoria moderna do govêrno representativo ficou sendo o denominador comum dos regimes democráticos, não obstante a divergência dos juristas, nas interpretações com que a têm formulado, desde a escola clássica francesa até à corrente organicista alemã, com as contribuições originais de um Léon Duguit, um Hauriou, um Sánchez Agesta, um Orlando. Para êsse último, não há, na eleição, delegação de podêres, mas simples designação pelo eleitorado [23]. A representação, não sendo um mandato, corresponde a um voto de confiança.

No dizer de Otto Hintze "a constituição representativa que hoje dá sua fisionomia peculiar à vida política de todo o mundo civilizado, remonta na sua origem histórica à constituição estamental da Idade Média, e esta tem suas raízes nas relações políticas e sociais do sistema feudal, se não em tôdas as partes e de um modo exclusivo, ao menos nos países mais importantes e num âmbito não insignificante" [24].

Assinala o mesmo autor "uma forte oposição de princípio" entre a constituição estamental medieval e a constituição representativa moderna, mas nem por isso deixa de reconhecer, na passagem de uma para outra, "um ciclo coerente de desenvolvimento histórico". No caso da Inglaterra, é difícil determinar a linha divisória pela qual se dá essa transição. Na Revolução francesa, por um lado existe a continuidade histórica — quando os Estados Gerais são convocados — e por outro, a *oposição de princípio* — quando os Estados Gerais se transformam em Assembléia Nacional [25].

9. Depois de considerada a gênese das instituições representativas — daí se depreendendo a sua razão de ser, como meio de limitar o poder político e assegurar a satisfação dos interêsses de tôda a sociedade —, e tendo em vista as explanações anteriores sôbre o significado da democracia represen-

---

(23) *Designazione di capacità.* Cf. V. E. Orlando, *Lo Stato rappresentativo e i suoi organi,* in *Diritto Pubblico Generale,* págs. 343 a 456.

(24) O. Hintze, *loc. cit.,* pág. 103.

(25) *Ibidem.*

tativa na história contemporânea [26], podemos traçar o seguinte esquema para um confronto final de dois sistemas antagônicos:

SISTEMA REPRESENTATIVO TRADICIONAL:	GOVÊRNO REPRESENTATIVO MODERNO:
1. Representação com base grupalista (sociedade: conjunto hierárquico de grupos).	1. Representação de base individualista (sociedade política: soma de indivíduos).
2. Representante = mandatário de uma categoria social.	2. Cada deputado = representante de tôda a Nação.
3. Mandato imperativo.	3. Mandato representativo amplo e livre.
4. Função predominantemente consultiva das assembléias (cabe, por vêzes, a deliberação, v.g. leis fundamentais, impostos).	4. Função deliberativa das assembléias, no exercício do poder legislativo.
5. Representação dependente do poder, que a convoca.	5. Representação independente (separação de podêres) e, com o parlamentarismo, o govêrno na dependência da representação.

O ponto mais fraco do sistema tradicional é o último indicado. Foi o seu calcanhar de Aquiles. Ficando a convocação das assembléias à mercê do monarca, pôde êste, quando bem entendeu dispensá-la, seguir tranqüilamente pelos rumos do absolutismo. Desta falha livrou-se logo a Inglaterra, e, por algum tempo, a Catalunha, com a periodicidade obrigatória das convocações.

Quanto à concepção moderna, tem um ponto de partida inaceitável. Admite, pelo menos implìcitamente, o falso pressuposto sociológico da sociedade como agregado inorgânico de indivíduos. Faz de cada cidadão um Robinson e, conseqüentemente, prescinde dos corpos intermediários na estruturação do sistema, preparando, assim, o Estado de massas.

No concernente ao mandato, é fora de dúvida que o mandato imperativo — embora pudesse ter inconvenientes — estabelecia maior vinculação entre os representantes e os representados, dando, pois, mais autenticidade à representação.

(26) Ver Caps. II e III. Da democracia rìgidamente individualista (com os partidos à margem da lei, isto é, não reconhecidos pela ordem legal) passou-se para a democracia de partidos ou "Estado de partidos". Daí, para o "Estado de massas", ou democracia totalitária com partido único.

Aliás, isto vem sendo reconhecido, tanto que, em nossos dias, um nôvo tipo de mandato se introduz, mediante vinculação partidária e programática.

Finalmente, na apreciação dêste paralelo, resta concluir a respeito das funções assinaladas aos órgãos representativos. Distinguindo-se entre a autoridade e a representação, e entre a função legislativa e a função representativa [27], nada melhor, para caracterizar esta última, desdobrando-a, por sua vez, em duas tarefas essenciais, do que as seguintes palavras de Vázquez de Mella: "As Côrtes não governarão, mas ajudarão a governar, porque têm duas funções a cumprir: auxiliar o Poder público, mostrando-lhe, como num espelho, as necessidades da nação, e contê-lo, impedindo os seus abusos" [28].

Quando os povos procuram um modêlo diferente para a democracia, cumpre enfrentar o problema das instituições representativas, submetendo-as a uma revisão que permita fazer verdadeiramente da representação o elo entre a sociedade e o poder, ou seja, instrumento eficaz das aspirações populares e baluarte das liberdades concretas dos homens na sua existência real.

---

(27) Ver Cap. IV.
(28) J. Vázquez de Mella, *Obras Completas*, vol. XVI, pág. 9.

BIBLIOGRAFIA

ACTON, J.E.E.D. — *Essays on Freedom and Power*, The Beacon Press-The Free Press, Londres, 1949.

ALENCAR, J. de — *O Systema Representativo*, B. L. Garnier, Rio de Janeiro, 1868.

AMADO, Gilberto — *Curso de Direito Politico. Eleição e Representação.* Ariel, Rio de Janeiro, 1931.

ANDES, Conde de los — *Teoría y Acción*, Afrodisio Aguado, Madrid, 1965.

ANDIGNÉ, Amédée d' — *L'Équivoque Démocratique*, Au Fil d'Ariane, 1963.

AQUINATIS, S. Thomae — *De Regimine Principum*, Marietti, Turim—Roma, 1948.

AQUINATIS, S. Thomae — *In Libros Politicorum Aristotelis Expositio*, Marietti, Turim—Roma, 1951.

ARISTOTE — *Politique*, trad. anotada de Marcel Prelot, P.U.F., Paris, 1950.

ARON, Raymond — *Démocratie et Totalitarisme*, Gallimard, Paris, 1965.

ARON, Raymond — *Électeurs, Partis et Élus*, RFSP, vol. V, n.º 2.

ARON, Raymond — *Essai sur les Libertés*, Calmann—Lévy, Paris, 1965.

ASSIS BRASIL, J. F. — *Democracia Representativa (Do voto e do modo de votar)*, Rio de Janeiro, 1931.

ASSIS BRASIL, J. F. — *Do Governo Presidencial na Republica Brasileira*, Companhia Nacional Editora, Lisboa, 1896.

ATALIBA NOGUEIRA — *Adaptação do Sistema Parlamentar de Govêrno aos Estados*, RFD, vol. LVII.

AUBERT, Jean-François — *Traité de Droit Constitutionnel Suisse*, 2 vs., Jurisprudence Générale, Dalloz, Paris; Éditions Idées et Calendes, Neuchâtel, 1967.

AUGUSTO, José — *A Representação Profissional nas Democracias*, Pongetti, Rio de Janeiro, 1931.

AYALA, Francisco — *Ensayo sobre la Libertad*, Jornadas, El Colegio de México, 1944.

AYALA, Francisco — *Introducción a las Ciencias Sociales*, 2.ª ed., Aguilar, Madrid.

AYALA, Francisco — *El Problema del Liberalismo*, Fonde de Cultura Económica, México, 1942.

AZAMBUJA, Darcy — *Decadência e Grandeza da Democracia*, 2.ª ed., Livraria do Globo, Rio de Janeiro—Pôrto Alegre—São Paulo, 1945.

AZAMBUJA, Darcy — *Introdução à Ciência Política*, Editôra Globo, Pôrto Alegre, 1967.

AZAMBUJA, Darcy — *Teoria Geral do Estado*, Livraria do Globo, Pôrto Alegre, 1942.

BALLADORE PALLIERI, G. — *Diritto Costituzionale*, 5.ª ed., Dott. A. Giuffrè, Milão, 1957.

BALLADORE PALLIERI, G. — *Dottrina dello Stato*, CEDAM, Pádua, 1958.

BALMES, Jaime — *Obras Completas*, edição crítica de Casanovas, 33 vs., Biblioteca Balmes, Barcelona, 1925 a 1927.

BAÑADOS ESPINOSA, Julio — *Gobierno Parlamentario y Sistema Representativo*, Imprenta Cervantes, Santiago de Chile, 1888.

BARBOSA, Ruy — *Commentarios à Constituição Federal Brasileira colligidos e ordenados por Homero Pires*, 6 vs., Saraiva, São Paulo, 1932 a 1934.

BARBOSA LIMA SOBRINHO, *Eleição e Sistemas Eleitorais*, RDP, vol. I, n.º 2.

BARBOSA LIMA SOBRINHO — *Evolução dos Sistemas Eleitorais*, RDP, vol. IV, n.º 3.

BARBUY, Heraldo — *Marxismo e Religião*, Dominus Editôra, São Paulo, 1946.

BARKER, Ernest — *From Alexander to Constantin. Passages and Documents Illustrating the History of Social and Political Ideas 336 B.C. — A.D. 337*, Oxford at the Clarendon Press, 1956.

BARKER, Ernest — *Principles of Social & Political Theory*, Oxford at the Clarendon Press, 1952 (reimpressão).

BARROS JR., Carlos S. de — *A Representação Política*, RT, vol. 236.

BARTHÉLEMY, J. et DUEZ, P. — *Traité Élémentaire de Droit Constitutionnel*, Dalloz, Paris, 1926.

BARTHÉLEMY, J. et MIRKINE — GUETZÉVITCH, B. — *Cahiers de la Révolution Française: Le Droit Public de la Révolution*, VI, Recueil Sirei, Paris.

BASAVE FERNÁNDEZ DEL VALLE, Agustín — *Teoria del Estado. Fundamentos de Filosofia Política*. Edtorial Jus, México, 1955.

BASSO, Lelio — *Il Principe senza Scettro. Democrazia e Sovranità Popolare nella Costituzione e nella Realtà Italiana*, Feltrinelli, Milão, 1958.

BECKER, Carl L. — *La Ciudad de Dios del Siglo XVIII*, trad. de José Carner, Fondo de Cultura Económica, México, 1953.

BECKER, Carl L. — *Modern Democracy*, Yale University Press, New Haven, 1941.

BELLO, José Maria — *Democracia e Anti-Democracia*, Livraria Progresso Editora, Cidade do Salvador, 1956.

BENDA, J. — *La Grande Épreuve des Démocraties*, Éditions de la Maison Française, Nova Iorque, 1942.

BENOIST, Charles — *Les Lois de la Politique Française et le Gouvernement de l'Alsace sous Louis XIV*, Plon, Paris, 1929.

BENOIST, Charles — *Les Maladies de la Démocratie. L'Art de Capter le Suffrage*. Promethée, Paris, 1929.

BERNAREGGI, Ernesto — *L'Attività Legislativa e la Volontà Popolare nel Regime Democratico,* Dott. A. Giuffrè, Milão, 1949.

BERTRAND, Jean — *Principes de Vie Politique,* Nouvelles Éditions Latines, Paris, 1956.

BIDART CAMPOS — *Derecho Político,* 2.ª ed. aumentada, Aguilar, Madrid, 1967.

BIGNE DE VILLENEUVE, Marcel de la — *L'Activité Étatique,* Recueil Sirey, Paris, 1954.

BIGNE DE VILLENEUVE, Marcel de la — *La Crise du Principe de Séparation des Pouvoirs,* Recueil Sirey, 1934.

BIGNE DE VILLENEUVE, Marcel de la — *Principes de Sociologie Politique et de Statologie Générale,* Recueil Sirei, Paris, 1957.

BIGNE DE VILLENEUVE, Marcel de la — *Traité Générale de l'État,* 2 vs., Recueil Sirey, Paris, 1929-1931.

BLEDEL, Rodolfo — *Introducción al Estudio del Derecho Público Anglosajón,* Editorial Depalma, Buenos Aires, 1947.

BLUNTSCHLI — *La Politique,* trad. de A. de Riedmatten, 2.ª ed., Guillaumin Paris, 1880.

BLUNTSCHLI — *Le Droit Public Général,* trad. de A. de Riedmatten, 2.ª ed., Guillaumin, Paris, 1885.

BLUNTSCHLI — *Théorie Generale de l'État,* trad. de A. de Riedmatten, 3.ªed., Guillaumin, Paris, 1891.

BODDA, Piero — *Lo Stato di Diritto,* Dott. A. Giuffrè, Milão, 1935.

BODIN, Jean — *Les Six Livres de la République,* edição fac-similada segundo a de 1583, Scientia Aalen, 1961.

BONAVIDES, Paulo — *Ciência Política,* Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1967.

BONAVIDES, Paulo — *Montesquieu e o Pensamento de Liberdade no Século XVIII,* RDP, vol. IV, n.º 3.

BONAVIDES, Paulo — *Parlamentarismo, Presidencialismo e Partidos Políticos,* RBEP, 2-VII-1957.

BONNARD, Roger — *Précis de Droit Public,* 7.ª ed., revista e atualizada por Maurice Duverger, Recueil Sirey, Paris, 1946.

BOUTMY, Émile — *Études de Droit Constitutionnel,* 7.ª ed., Armand Colin, Paris, 1923.

BRASILIENSE, Americo — *Os Programas dos Partidos e o 2.º Imperio,* Typographia de Jorge Seckler, São Paulo, 1878.

BRECHT, Arnold — *Political Theory,* Princeton University Press, 1959.

BRÈTHE DE LA GRESSAYE, Jean — *La Corporation et l'État,* APDS, ns. 1-2, 1938.

BRÈTHE DE LA GRESSAYE, Jean — *Le Syndicalisme, l'Organisation Professionnelle et l'État,* Recueil Sirey, Paris, 1930.

BRÈTHE DE LA GRESSAYE, J. et LABORDE-LACOSTE, M. — *Introduction Générale à l'Étude du Droit,* Recueil Sirey, Paris, 1947.

BRITTO, Luis Navarro de — *A Representação Proporcional,* RBEP, 19-VII-1965.

BRUN, Lucien — *Introduction à l'Étude du Droit*, Librairie Victor Lecoffre, Paris, 1887.

BRUNETIÈRE, A. de la — *La Souveraineté du Peuple en France*, P. Lethielleux, Paris.

BRUNNER, Heinrich — *Historia del Derecho Germánico*, segundo a 8.ª edição alemã de Claudius von Schwerin, trad. e anotada por José Luis Álvarez López, Labor, Barcelona, 1936.

BRYCE, James — *La République Americaine*, trad. de Daniel Müller, 4 vs., V. Giard & E. Brière, Paris, 1900 a 1902.

BUISSON, Ludwig — *König Ludwig IX, der Heilige, und das Recht. Studie zur Gestaltung der Lebensordnung Frankreichs im hohen Mittelalter*. Herder, Friburgo, 1954.

BURDEAU, Georges — *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1957.

BURDEAU, Georges — *Il Regime Parlamentare nelle Costituzione Europee del Dopoguerra*, prefácio de Massimo Severo Giannini e trad. de Sergio Cotta, Edizione di Communità, Milão, 1950.

BURDEAU, Georges — *Traité de Science Politique*, 7 vs., Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1949 a 1957.

BURKE, Edmund — *Textos Políticos*, trad. e introdução de Vicente Herrero, Fondo de Cultura Económica, México, 1942.

BURKE — *The Works of the Right Honourable Edmund*, 6 vs., Oxford University Press, Humphrey Millford, Londres.

BUZAID, Alfredo — *Rumos Políticos da Revolução Brasileira*, Ministério da Justiça, Rio de Janeiro, 1970.

CAETANO, Marcello — *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*, Coimbra Editôra, 1963.

CAETANO, Marcello — *Manual de Direito Administrativo*, 1.ª ed. brasileira, 2 vs., Forense, Rio, 1970.

CAETANO, Marcello — *El Problema de la Representación Politica*, separata da revista "Arbor", Julho-Agôsto 1949.

CALMON, Pedro — *Curso de Direito Público (Teoria Geral do Estado)*, Freitas Bastos, Rio de Janeiro—São Paulo, 1942.

CALVO SERER, Rafael — *Las Nuevas Democracias*, Rialp, Madrid, 1964.

CAMPOS, Francisco — *O Estado Nacional*, José Olympio, Rio de Janeiro, 1940.

CARLYLE, A. J. — *La Libertad Política*, trad. de Vicente Herrero, Fondo de Cultura Económica, México, 1942.

CARLYLE, R. W. and A. J. — *A History of Mediæval Political Theory in the West*, 6 vs., William Blackwood & Sons Ltd., 3.ª, 4.ª e 5.ª impressões, Edimburgo—Londres, 1950 a 1962.

CARNELUTTI, F. — *La Prova Civile. Parte Generale (Il Concetto Giuridico della Prova)*, Athenaeum, Roma, 1915.

CARRÉ DE MALBERG, R. — *Contribution à la Théorie Générale de l'État*, 2 vs., Recueil Sirey, Paris, 1920 e 1922 (reimpressão fac-similada).

CARRÉ DE MALBERG, R. — *La Loi, Expression de la Volonté Générale*, Recueil Sirey, Paris, 1931.

CARVALHO, Orlando M. — *A Crise dos Partidos Políticos Nacionais*, Kriterion, Belo Horizonte, 1950.

CARVALHO, Orlando M. — *O Mecanismo do Govêrno Britânico*, Os Amigos do Livro, Belo Horizonte, 1943.

CARVALHO, Orlando M. — *Os Partidos Políticos em Minas Gerais*, RBEP, 2-VII-1947.

CASSIRER, Ernst — *El Mito del Estado*, trad. de E. Nicol, Fondo de Cultura Económica, México, 1947.

CASTÁN TOBEÑAS, José — *Los Sistemas Jurídicos Contemporaneos del Mundo Occidental*, 2.ª ed. revista e aumentada, Reus, Madrid, 1967.

CAVALCANTI, Themistocles Brandão — *Grupos de Pressão*, RDP, vol. I, n.º 1.

CAVALCANTI, Themistocles Brandão — *Teoria do Estado*, Borsoi, Rio de Janeiro, 1958.

CHAMBRUN, Adolphe de — *Droits et Libertés aux États Unis*, Ernest Thorin, Paris, 1891.

CHARLIER, R. E. — *Les Contradictions Internes des Groupements*, RFSP, vol. I, ns. 3 e 4.

CHÉNON, Émile — *Histoire Générale du Droit Français Public et Privé des Origines à 1815*, 2 vs., Recueil Sirey, Paris, 1925 e 1929.

CHRIMES, S. B. — *English Constitutional History*, Cumberlege, Oxford University Press, 1948.

CICÉRON — *De la République. Des Lois* (texto bilingüe). Trad. e notas de Ch. Appuhn, Garnier, Paris.

CLOCHE, Paul — *La Démocratie Athénienne*, P.U.F., Paris, 1951.

CLOKIE, Hugh McDowall — *The Origins and Nature of Constitutional Government*, eGorge G. Harrap & Co. Ltd., Londres, 1936.

COCHIN, Augustin — *La Révolution et la Libre Pensée*, Plon, Paris.

COCHIN, Augustin — *Les Sociétés de Pensée et la Démocratie Moderne*, Plon, Paris.

COELHO DA ROCHA, M. A. — *Ensaio sobre a Historia do Governo e da Legislação de Portugal*, 6.ª ed., Imprensa da Universidade, Coimbra, 1887.

COKER, F. W. - RODEE, C. C. — *Representation*, ESS.

COMBOTHECA, S. S. — *Manuel du Droit Public Général du Monde Civilisé*, Recueil Sirey, Paris — Georg & Cie., Genebra, 1928.

CONSTANT, Benjamin — *Cours de Politique Constitutionnelle. Collection des Ouvrages Publiées sur le Gouvernement Représentatif*, Guillaumin, Paris, 1872.

COOLEY, Thomas M. — *A Treatise on Constitutional Limitations*, 2 vs., Little Brown and Company, Boston, 1927.

CORRÊIA, Alexandre — *A Concepção Histórica do Direito*, São Paulo, 1970.

CORTE, Marcel De — *L'Homme Contre Lui-Même*, Nouvelles Éditions Latines, Paris, 1962.

COSTA PÔRTO — *Pinheiro Machado e seu Tempo. Tentativa de Interpretação.* José Olympio, Rio de Janeiro—São Paulo, 1951.

COUSIN, Victor — *Des Principes de la Révolution Française et du Gouvernement Représentatif*, RDM, Paris, 1851.

CRETELLA JÚNIOR, José — *Tratado de Direito Administrativo*, vol. I: *Teoria do Direito Administrativo*, Forense, Rio—São Paulo, 1966.

CREUZET, Michel — *Los Cuerpos Intermedios*, Speiro, Madrid, 1964.

CROSA, Emilio — *Corso di Diritto Costituzionale*, I: *Teoria Generale dello Stato Moderno.* G. Giappichelli, Turim.

CROSA, Emilio — *Lo Stato Democratico*, Unione Tipografica-Editrice Torinese, Turim, 1946.

CROSSMANN, R. H. S. — *Biografia del Estado Moderno*, trad. de J. A. Fernández de Castro, Fondo de Cultura Económica, México, 1941.

D'AGUESSEAU, H. F. — *Essai d'une Institution au Droit Public réédité comme Introduction Fondamentale aux Études Juridiques par L. Rigaud*, Recueil Sirey, Paris, 1955.

DAUJARQUES, Louis — *Le Néo-Dirigisme Technocratique*, Permanences, Paris, ns. 46-47.

DAVID, Marcel — *La Souveraineté et les Limites Juridiques du Pouvoir Monarchique du IXème au XVème Siècle*, Dalloz, Paris, 1954.

DEBRÉ, Michel — *La Mort de l'État Républicain*, Gallimard, Paris, 1947.

DEBRÉ, Michel — *La République et son Pouvoir*, Les Éditions Nagel, Paris, 1950.

DECLAREUIL, J. — *Rome et l'Organisation du Droit.* La Renaissance du Livre, Paris, 1924.

DEL VECCHIO, G. — *La Justice-La Vérité. Essais de Philosophie Juridique et Morale*, Dalloz, Paris, 1955.

DEL VECCHIO, G. — *Saggi intorno allo Stato*, Publicazioni dell'Istituto di Filosofia del Diritto della R. Università di Roma, 1935.

DERATHÉ, Robert — *Jean-Jacques Rousseau et la Science Politique de son Temps*, P.U.F., Paris, 1950.

DERISI, Octavio Nicolás — *Los Fundamentos Metafísicos del Orden Moral*, Instituto de Filosofia, Universidad de Buenos Aires, 1941.

DICEY, A. V. — *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 9.ª ed. com introdução e apêndice de E. C. S. Wade, Macmillan, Londres, 1956.

DICEY, A. V. — *Leçons sur les Rapports entre le Droit et l'Opinion Publique en Angleterre au Cours du Dix-Neuvième Siècle*, edição francesa completada pelo autor, trad. de Alb. e Gaston Jèze, V. Giard & E. Brière, Paris, 1906.

DÍEZ DEL CORRAL, Luis — *El Liberalismo Doctrinario*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1945.

DONNAT, Léon — *La Politique Expérimentale*, 2.ª ed., C. Reinwald, Paris, 1891.

DONNEDIEU DE VABRES, Jacques — *L'Organisation de l'État,* 3 fascículos, Université de Paris, Institut d'Études Politiques, Les Cours de Droit, 1952-1953.

DONOSO CORTÉS — *Obras Completas,* 2 vs., B. A. C., edição preparada por Carlos Valverde, Madrid, 1970.

D'ORS, Alvaro — *El Principio de Subsidiariedad,* Atlântida, 1968.

D'ORS, Alvaro — *Una Introducción al Estudio del Derecho,* Rialp, Madrid, 1963.

DRIENCOURT, Jacques — *La Propagande, Nouvelle Force Politique,* Armand Colin, Paris.

DUBOIS-RICHARD, P. — *L'Organisation Technique de l'État,* Recueil Sirey, Paris, 1930.

DUCLOS, Pierre — *L'Évolution des Rapports Politiques depuis 1750 (Liberté-Intégration-Unité),* P.U.F., Paris, 1950.

DUGUIT, Léon — *Études de Droit Public:* I — *L'État, le Droit Objectif et la Loi Positive* (1901); II — *L'État, les Gouvernants et les Agents* (1903). Ancienne Librairie Thorin & Fils, Albert Fontemoing Éditeur, Paris.

DUGUIT, Léon — *Leçons de Droit Public Général faites à la Faculté de Droit de l'Université Egyptienne,* E. de Boccard, Paris, 1926.

DUGUIT, Léon — *Manuel de Droit Constitutionnel,* 4.ª ed., Anciennes Maisons Thorin et Fontemoing, E. de Boccard, Paris, 1923.

DUGUIT, Léon — *Traité de Droit Constitutionnel,* 2.ª ed., 5 vs., Ancienne Librairie Fontemoing, E. de Boccard Successeurs, Paris, 1921 a 1925.

DUVERGER, Maurice — *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques,* P.U.F., Paris, 1955.

DUVERGER, Maurice — *La VIème République et le Régime Présidentiel, Arthème* Fayard, Paris, 1961.

DUVERGER, Maurice — *Les Partis Politiques,* P.U.F., Paris, 1951.

DUVERGER, Maurice — *Les Régimes Politiques,* P.U.F., Paris, 1948.

EHRLICH, Stanislaw — *Les "Groupes de Pression" et la Structure Politique du Capitalisme,* RFSP, vol. XIII, n.º 1.

EHRMANN, Henry W. — *Les Groupes d'Intérêt et la Bureaucratie dans les Démocraties Occidentales,* RFSP, vol. XI, n.º 3.

EKIRCH, Arthur A. — *The Decline of American Liberalism,* Longmans, Green and Company, Nova Iorque—Londres—Toronto, 1955.

ELDERSVELD, Samuel J. — Grupos de Pressão nos Estados Unidos, RDP, vol. I, n.º 2.

ESMEIN, A. — *Éléments de Droit Constitutionnel Français et Comparé,* 2 vs., 8.ª ed., revista por Henry Nézard, Recueil Sirey, Paris, 1927 e 1928.

FARIA, Anacleto de Oliveira — *Do Princípio da Igualdade. Teoria e Prática.* São Paulo, 1967.

FAY DE AZEVEDO, A. e CONTREIRAS RODRIGUES, F. — *Os Partidos Políticos no Rio Grande do Sul,* RBEP, 2-VII-1957.

FAY, Bernard — *Naissance d'un Monstre. L'Opinion Publique.* Librairie Académique Perrin, Paris, 1965.

FERNÁNDEZ ALMAGRO, Melchor — *Origenes del Régimen Constitucional en España,* Labor, Barcelona, 1928.

FEZAS VITAL — *Direito Corporativo,* Lisboa, 1940.

FIELD, G. C. — *Political Theory,* Methuen & Co. Ltd., Londres, 1956.

FIGGIS, John Neville — *El Derecho Divino de los Reyes,* trad. de Emundo O. Gorman, Fondo de Cultura Económica, México, 1942.

FILMER, Robert — *Patriarca* e LOCKE, John — *Sobre el Gobierno* (1.º Livro). Estudo preliminar de Rafael Gambra. Tradução e notas de Carmela Gutiérrez de Gambra, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1966.

FISCHBACH, O. G. — *Teoría General del Estado,* trad. de Rafael Luengo Tapia e Luis Legaz y Lacambra, 4.ª ed. revista, Labor, Barcelona, 1949.

FISCHEL, E. — *La Constitution d'Angleterre. Exposé et Critique,* Tradução da 2.ª edição alemã comparada com a edição inglêsa de R. Jenery Shee, por Ch. Vogel, 2 vs. C. Reinwald, Paris, 1864.

FLYNN, John T. — *The Decline of the American Republic,* The Devin-Aidar Company, 1955.

FORCADE, Eugène — *L'Eclipse du Gouvernement Représentatif en Angleterre au XVIIIème Siècle,* Paris, 1842.

FRAGA IRIBARNE, M. — *La Crisis del Estado,* Aguilar, Madrid, 1955.

FRAGA IRIBARNE, M. — *La Reforma del Congreso de los Estados Unidos,* Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1951.

FRANÇA, Eduardo d'Oliveira — *O Poder Real em Portugal e as Origens do Absolutismo,* Universidade de S. Paulo, Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, Boletim LXVIII, n.º 6, S. Paulo, 1946.

FRANTZ, Constantin — *Der Föderalismus als Universale Idee,* Oswald Arnold, Berlim, 1948.

FREEMAN, Edward A. — *Le Développement de la Constitution Anglaise Depuis les Temps les Plus Reculés Jusqu'à Nos Jours,* trad. e introdução de Alexandre Dehaye, Guillaumin, Paris, 1877.

FREUND, Julien — *L'Essence du Politique, Recueil* Sirei, Paris, 1965.

FRIEDRICH, Carl J. and BRZEZINSKI, Zbiegniew K. — *Totalitarian Dictatorship and Autocracy,* Harvard University Press, 1956.

FRIEDRICH, Carl J. — *Teoría y Realidad de la Organización Constitucional Democrática,* trad. de Vicente Herrero, Fonde de Cultura Económica, México, 1946.

FRONDIZI, Silvio — *El Estado Moderno,* Editorial Losada, Buenos Aires, 1945.

FUSTEL DE COULANGES — *Histoire des Institutions Politiques de l'Ancienne France,* 6 vs., Librairie Hachette, Paris, 1888 a 1892.

GALÁN Y GUTIÉRREZ, E. — *Teoría del Derecho y del Estado,* Curso 1950, Miñon S. A., Valladolid.

GALEOT, A. L. — *Les Systèmes Sociaux et l'Organisation des Nations Modernes,* Nouvelle Librairie Nationale, Paris, 1920.

GALINDO HERRERO, Santiago — *Donoso Cortés y su Teoría Política,* Imprenta de la Diputación Provincial, Badajoz, 1957.

GALVÃO DE SOUSA, J. P. — *O Positivismo Jurídico e o Direito Natural,* São Paulo, 1940.

GALVÃO DE SOUSA, J. P. — *Conceito e Natureza da Sociedade Política,* São Paulo, 1949.

GALVÃO DE SOUSA, J. P. — *Política e Teoria do Estado,* Saraiva, São Paulo, 1957.

GALVÃO DE SOUSA, J. P. — *Iniciação à Teoria do Estado,* J. Bushatsky, São Paulo, 1967.

GALVÃO DE SOUSA, J. P. — *A Historicidade do Direito e a Elaboração Legislativa,* São Paulo, 1970.

GAMA BARROS, H. — *História da Administração Pública em Portugal nos Séculos XII a XV,* 2.ª ed., dirigida por Torquato de Sousa Soares, 11 tomos, Livraria Sá da Costa Editôra, Lisboa, 1945 a 1954.

GAMBRA, Rafael — *Eso que llaman Estado,* Montejurra, Madrid, 1958.

GAMBRA, Rafael — *La Monarquía Social y Representativa en el Pensamiento Tradicional,* Rialp, Madrid, 1954.

GANSHOF, F. L. — *El Feudalismo. Prólogo y apéndice sobre las Instituciones Feudales en España,* por Luis G. de Valdevellano, Ariel, Barcelona.

GANSHOF, F. L. — *Qu'est-ce que la Féodalité?,* 2.ª ed., Éditions de la Baconnière, Neuchâtel, 1947.

GARCÍA-GALLO, A. — *Manual de Historia del Derecho Español,* 2.ª ed. revista, Madrid, 1964.

GARCÍA-PELAYO, M. — *Derecho Constitucional Comparado,* 8.ª ed., Manuales de la Revista de Occidente, Madrid, 1967.

GARCÍA-PELAYO, M. — *El Reino de Dios Arquetipo Político (Estudio sobre las Formas Políticas de la Alta Edad Media),* Revista de Occidente, Madrid, 1959.

GETTEL, R. G. — *Political Science,* Ginn and Company, Boston, 1933.

GIERKE, Otto von — *Das Deutsche Genossenschaftsrecht,* 4 vs., Weidemannische Buchandlung, Berlim, 1868-1913.

GIERKE, Otto von — *Political Theories of the Middle Age,* tradução e introdução de F. W. Maitland, Cambridge University Press, 1938.

GIL ROBLES, E. — *Tratado de Derecho Político según los Principios de la Filosofía y el Derecho Cristianos,* 2 vs., 3.ª ed., Afrodisio Aguado, Madrid, 1961 e 1963.

GILSON, Étienne — *La Société de Masse et la Culture,* Librairie Philosophique J. Vrin, Paris, 1967.

GIMÉNEZ SOLER, Andrés — *La Edad Media en la Corona de Aragón,* Labor, Barcelona, 1930.

GOMES NETO, A. F. — *O Direito Eleitoral e a Realidade Democrática,* José Konfino, Rio de Janeiro, 1953.

GOMEZ ARBOLEYA, E. — *Estudios de la Teoria de la Sociedad y del Estado,* Instituto de Estudios Politicos, Madrid, 1962.

GOMEZ ARBOLEYA, E. — *Historia de la Estructura y del Pensamiento Social,* Instituto de Estudios Politicos, Madrid, 1957.

GONÇALVES FERREIRA FILHO, Manoel — *Do Processo Legislativo,* São Paulo, 1968.

GONÇALVES FERREIRA FILHO, Manoel — *Os Partidos Políticos nas Constituições Democráticas,* Edições da Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte, 1966.

GONZAGUE DE REYNOLD — *Conscience de la Suisse,* 5.ª ed., Éditions de la Baconnière, Neuchâtel, 1949.

GURVITCH, G. — *Le Temps Présent et l'Idée du Droit Social,* Librairie Philosophique J. Vrin, Paris, 1931.

GURVITCH, G. — *L'Idée du Droit Social,* Recueil Sirey, Paris, 1932.

GURVITCH, G. — *Sociology of Law,* Philosophical Library and Alliance Book Corporation, Nova Iorque, 1942.

GREEF, Guglielmo de — *Regime Parlamentare e Regime Rappresentativo,* Remo Sandron, Palermo, 1896.

GROETHUYSEN, Bernard — *Philosophie de la Révolution Française précédée de Montesquieu,* Gallimard, Paris, 1956.

GROPPALI, A. — *Dottrina dello Stato,* Dott. A. Giuffrè, Milão, 1945.

GRUNER, Erich — *Die Wirtschaftsorganisationen in Schweizerischen Staat,* Eugen Rentsch, Erlenbach—Zurich—Stuttgart.

GUARDINI, Romano — *La Puissance,* trad. de J. Ancelet-Hustache, Éditions du Seuil, Paris, 1951.

GUIZOT — *Histoire des Origines du Gouvernement Représentatif et des Institutions Politiques de l'Europe depuis la Chute de l'Empire Romain jusqu'au XIVème Siècle,* 2 vs., Didier, Paris, 1855.

HALBECQ, Michel — *L'État, son Autorité, son Pouvoir* (1880-1962), Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1965.

HAMBURGER, Max — *The Awakening of Western Legal Thought,* trad. de Bernard Mall, W. W. Norton George Allen & Unwin Ltd., Londres, 1942.

HAURIOU, M. — *Aux Sources du Droit. Le Pouvoir, l'Ordre et la Liberté,* CNJ, n.º 23, Paris, Bloud & Gay.

HAURIOU, M. — *Précis de Droit Constitutionnel,* 10.ª ed., Recueil Sirey, Paris, 1929.

HAURIOU, M. — *Principes de Droit Public,* 2.ª ed., Recueil Sirey, Paris, 1916.

HAYEK, F. A. — *The Constitution of Liberty,* Routledge & Kegan Paul, Londres, 1960.

HAYES, Carlton J. H. — *A Political and Cultural History of Modern Europe,* 2 vs., Macmillan, Nova Iorque, 1932 e 1939.

HEER, Friedrich — *La Democracia en el Mundo Moderno,* trad. de Rafael Bosch, prólogo de Vicente Marrero, Rialp, Madrid, 1955.

HEGEL, G. W. F. — *Principes de Philosophie du Droit,* tradução de André Kaan e prefácio de Jean Hyppolite, Gallimard, Paris, 1968.

HELLER, H. — *La Soberania,* tradução e estudo preliminar de Mario de la Cueva, Universidad Nacional Autónoma de México, 1965.

HELLER, H. — *Teoria do Estado,* trad. de Lycurgo Gomes da Motta, supervisão de João Mendes de Almeida, Mestre Jou, São Paulo, 1968.

HEPP, M. G. Ph. — *Essai sur la Théorie de la Vie Sociale et du Gouvernement Représentatif,* F. G. Levrault, Paris, 1833.

HERMENS, F. A. — *Democracy or Anarchy? A Study of Proportional Representation.* The Review of Politics, Notre Dame, Indiana, 1941.

HERMENS, F. A. — *Europe Between Democracy and Anarchy,* University of Notre Dame, Indiana, 1951.

HEYDTE, F. A. Freiherr von der — *Die Geburtsstunde des Souveränen Staates,* Josef Habbel, Ratisbona, 1952.

HINTZE, Otto — *Historia de las Formas Politicas,* trad. de José Díaz García, Ediciones de la Revista de Occidente, Madrid, 1968.

HIPPEL, Ernst von — *Mecanisches und Moralisches Rechtsdenken,* Anton Hain, Meisenheim, 1959.

HIPPEL, Ernst von — *Die Perversion von Rechtsordungen,* J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1955.

HOLLAND, T. E. — *The Elements of Jurisprudence,* 13.ª ed., Oxford at the Clarendon Press.

HOMO, Léon — *Les Institutions Politiques Romaines. De la Cité à l'État.* La Renaissance du Livre, Paris, 1933.

ILBERT, Sir Courtenay P. — *El Parlamento. Su Historia, Constitución y Practica.* Trad. da 8.ª edição inglêsa por Julio Calvo Alfaro, 2.ª ed., Labor, Barcelona, 1930.

ISIDORI HISPALENSIS, Sancti — *Opera Omnia,* 5 vs., in *Patrologiae Cursus Completus,* Migne, Paris, 1850.

ISORNI, Jacques — *Ainsi Passent les Républiques,* Flammarion, Paris, 1959.

JACQUES, Paulino — *A Constituição Explicada,* Ed. Revista Forense, Rio, 1970.

JACQUIN, Robert — *Taparelli,* P. Lethielleux, Paris, 1943.

JEANSELME, Paul — *La Démocratie. Sa Nature et son Évolution.* Nouvelles Éditions Latines, Paris, 1952.

JELLINEK, G. — *Allgemeine Staatslehre,* 3.ª ed. revista e completada segundo os manuscritos originais, por Walter Jellinek, Julius Springer, Berlim, 1922.

JOUVENEL, Bertrand de — *De la Souveraineté,* Éditions M. Th. Génin, Librairie de Médicis, Paris, 1955.

JOUVENEL, Bertrand de — *Du Groupe,* RFSP, vol. V, n.º 1.

JOUVENEL, Bertrand de — *Du Pouvoir. Histoire Naturelle de sa Croissance.* Les Éditions du Cheval Ailé, Constant Bourquin, Genebra, 1947.

JOUVENEL, Bertrand de — *Du Principat*, RFSP, vol. XIV, n.º 6.

JOUVENEL, Bertrand de — *L'Essence de la Politique*, RFSP, vol. VII, n.º 4.

KAISER, J. H. — *Repräsentation, Staatslexikon*, 6.º vol., Herder, Friburgo, 1961.

KASER, Max — *Das Römische Privatrecht*, 1.ª Parte, C. H. Beck, Munich, 1955.

KELSEN, H. — *Esencia y Valor de la Democracia*, trad. da 2.ª ed. alemã por Rafael Luengo Tapia e Luis Legaz y Lacambra, Labor, Barcelona, 1934.

KELSEN, H. — *Teoría General del Estado*, trad. de L. Legaz y Lacambra, Labor, Barcelona, 1934.

KEY JR., V. O. — *Politics, Parties and Pressure Groups*, 4.ª ed., Thomas Y. Crowell Company, Nova Iorque, 1958.

KLUXEN, K. — *Das Problem der Politischen Opposition. Entwicklung und Wesen der English Zwei Parteien Politik im 18 Jahrhundert*, Karl Alber, Friburgo—Munich, 1956.

KOELLREUTTER, O. — *Staatslehre im Umriss*, Göttinger Verlagsanstalt, 1959.

KURTH, Godefroid — *Les Origines de la Civilisation Moderne*, 2 vs., 7.ª ed., Alberto Dewit, Bruxelas, 1923.

LABAND, P. — *Le Droit Public de l'Empire Allemand*, trad. de C. Gandilhon, 6 vs., V. Giard & E. Brière, Paris, 1900-1904.

LACERDA DE ALMEIDA — *Direito Publico. O Direito de Voto. Sua Natureza e Aplicações.* Revista da Faculdade Livre de Direito, Rio de Janeiro, vol. IX, 1913.

LAGE, Alfredo — *A Recusa de Ser. A Falência do Pensamento Liberal.* Agir, Rio de Janeiro, 1971.

LAMBERT, J. — *La Transposition du Régime Présidentiel hors des États Unis: Le Cas de l'Amérique Latine.* RFSP, vol. XIII, n.º 3.

LAPASSAUDE, G. — *Groupes, Organisations et Institutions*, Gauthier Villars, Paris, 1967.

LAPIERRE, J. W. — *Le Pouvoir Politique*, P.U.F., Paris, 1953.

LAS CASES, Comte de — *Le Mémorial de Sainte-Helène*, Garnier, Paris, 1895.

LASKI, H. — *Parliamentary Government in England*, George Allen & Unwin Ltd., Londres, 1950 (4.ª impressão).

LAUN, R. — *La Démocratie*, Librairie Delagrave, Paris, 1933.

LAVELEYE, E. de — *Le Gouvernement dans la Démocratie*, Felix Alcan, Paris, 1891.

LAVERGNE, Bernard — *Le Gouvernement des Démocraties Modernes*, 2 vs., Felix Alcan, Paris, 1933.

LAVERGNE, Bernard — *Suffrage Universel et Autorité de l'État*, P.U.F., Paris.

LÁZCANO Y MAZÓN, A. M. — *Constituciones Políticas de América*, Cultural S.A., Havana, 1942.

LE FUR, L. — *Les Grands Problèmes du Droit*, Recueil Sirey, Paris, 1937.

LEGAZ Y LACAMBRA, L. — *El Estado de Derecho en la Actualidad*, Reus, Madrid, 1934.

LEGAZ Y LACAMBRA, L. — *Estudios de Doctrina Jurídica y Social*, Bosch, Barcelona, 1940.

LEGAZ Y LACAMBRA, L. — *Legalidad y Legitimidad*, separata da Revista de Estudios Políticos, n.º 101, Madrid.

LEGENDRE, Maurice — *Nouvelle Histoire d'Espagne*, Hachette, Paris, 1938.

LEIBHOLZ, G. — *Conceptos Fundamentales de la Política y de Teoría de la Constitución*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1964.

LEIBHOLZ, G. — *Demokratisches Denken als Gestaltendes Prinzip im Europäischen Völkerleben*, Franz Steiner, Wiesbaden, 1956.

LEIBHOLZ, G. — *El Legislador como Amenaza para la Libertad en el Moderno Estado Democrático de Partidos*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid.

LEIBHOLZ, G. — *Il Secolo XIX e lo Stato Totalitario del Presente*, RIFD, ano XVIII, Janeiro-Fevereiro 1938.

LEPOINTE, G. — *Histoire des Institutions et des Faits Sociaux (987-1875)*, Montchrestien, Paris, 1956.

LEROY, Maxime — *La Loi. Essai sur la Théorie de l'Autorité dans la Démocratie*, V. Giard & E. Brière, Paris, 1908.

LEROY-BEAULIEU, P. — *L'État Moderne et ses Fonctions*, 3.ª ed. revista e aumentada, Guillaumin, Paris, 1900.

LIPPMANN, W. — *Essays in the Public Philosophy*, An Atlantic Monthly Press Book, Little Brown and Company, Boston—Toronto, 1955 (reimpressão).

LIPSET, Seymour Martin — *Sistemas Partidários e a Representação de Grupos Sociais*, RDP, vol. IV, n.º 2.

LIPSON, Leslie — *Le Système des Partis Politiques en Suisse*, RFSP, vol. VI, n.º 4.

LOCKE, J. — *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, trad. de José Carner, Fondo de Cultura Económica, México, 1941.

LOEWENSTEIN, Karl — *Teoría de la Constitución*, tradução e estudo sôbre a obra por Alfredo Gallego Anabitarte, Ariel, Barcelona, 1964.

LOMBARDI, G. — *Lo Sviluppo Costituzionale delle Origini alla Fine della Repubblica*, Casa Editrice Carlo Colombo, Roma.

LÓPEZ-AMO, Angel — *El Poder Político y la Libertad*, Rialp, Madrid, 1955.

LÖWITH, Karl — *De Hegel à Nietzsche*, trad. de Rémi Laureillard, Gallimard, Paris, 1969.

MABILEAU, Albert — *La Personnalisation du Pouvoir dans les Gouvernements Démocratiques*, RFSP, vol. X, n.º 1.

MAC IVER, R. — *El Monstruo del Estado*, trad. de R. L., Fondo de Cultura Económica, México, 1942.

MAC IVER, R. — *O Estado*, trad. de Mauro Brandão Lopes e Asdrúbal Mendes Gonçalves, Livraria Martins, São Paulo, 1945.

MACHADO PAUPÉRIO — *O Conceito Polêmico de Soberania*, 2.ª ed. revista e ampliada, Forense, Rio de Janeiro, 1958.

MACHADO PAUPÉRIO — *Teoria Geral do Estado*, 6.ª ed. revista e ampliada, Forense, Rio, 1971.

MAISTRE, J. de — *Oeuvres Complètes*, 15 vs., Emmanuel Vitte, Lyon—Paris.

MANNHEIM, Karl — *Libertad, Poder y Planificación Democrática*, trad. de Manuel Duran Gili, Fonde de Cultura Económica, México, 1953.

MARCIC, René — *Vom Gesetzesstaat zum Richterstaat*, Spring Verlag, Viena, 1957.

MARKY, Thomas — *Curso Elementar de Direito Romano*, José Bushatsky, São Paulo, 1971.

MASPÉTIOL, R. — *Droit, Société Civile et État dans la Pensée de Hegel*, APD, n.º 12.

MASPÉTIOL, R. — *La Société Politique et le Droit*, Montchrestien, Paris 1957.

MASPÉTIOL, R. — *L'État devant la Personne et la Société*, Recueil Sirey, Paris, 1948.

MASPÉTIOL, R. — *L'État et son Pouvoir*, Pedone, Paris, 1937.

MASSABUAU, J. — *L'État contre la Nation*, Felix Alcan, Paris, 1922.

MATHIOT, André — *Les "Pressure Groups" aux États Unis*, RFSP, vol. VII, n.º 3.

MAURRAS, Charles — *Enquête sur la Monarchie*, Bibliothèque des Oeuvres Politiques, Versailles, 1928.

MC ILWAIN, C. H. — *Constitucionalismo Antiguo y Moderno*, trad. de José Rovira Armengal, Editorial Nova, Buenos Aires, 1958.

MEYNAUD, J. — *Les Groupes de Pression en France*, Armand Colin, Paris, 1958.

MEYNAUD, J. — *Les Groupes de Pression en Grande Bretagne*, RFSP, vol. IX, n.º 2.

MEYNAUD, J. — *Les Groupes de Pression sous la Vème République*, RFSP, vol. XII, n.º 3.

MEYNAUD, J. — *Les Techniciens et le Pouvoir*, RFSP, vol. VII, n.º 1.

MAZZONI, G. — *L'Ordinamento Corporativo*, CEDAM, Pádua, 1934.

MEINECKE, F. — *Die Idee der Staatsräson in der neueren Geschichte*, R. Oldenbourg, Munich, 1957.

MELO FRANCO, Afonso Arinos — *Curso de Direito Constitucional Brasileiro*, vol. I — Teoria Geral, Ed. Revista Forense, Rio de Janeiro, 1958.

MELO FRANCO, Afonso Arinos — *Estudos de Direito Constitucional*, Ed. Revista Forense, Rio de Janeiro, 1957.

MENEZES, Aderson de — *Teoria Geral do Estado*, Ed. Revista Forense, Rio, 1960.

MERRIAM, C. — *The New Democracy and the New Despotism*, Whittlesey House, Nova Iorque—Londres, 1939.

MICHELS, Robert — *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie*, Alfred Kröner, Stuttgart (nova impressão da 2.ª edição).

MINGUIJÓN ADRIÁN, Salvador — *Historia del Derecho Español*, 2.ª ed., Labor, Barcelona, 1930.

MIRKINE-GUETZÉVITCH, B. — *As Novas Tendências do Direito Constitucional*, trad. de Candido Motta Filho, Cia. Editora Nacional, São Paulo, 1933.

MOLNAR, Thomas — *La Gauche Vue d'En Face*, Les Éditions du Seuil, Paris, 1970.

MOMMSEN, T. — *Le Droit Public Romain*, 7 vs. (*Manuel des Antiquités Romaines*), trad. de P. F. Girard, E. Thorin, Paris, 1891.

MONTENEGRO, Abelardo F. — *História dos Partidos Políticos Cearenses*, Fortaleza, 1965.

MONTESQUIEU, *De l'Esprit des Lois*, ed. anotada, Garnier Paris.

MORET, A. — DAVY, G., — *Des Clans aux Empires*, La Renaissance du Livre, Paris, 1923.

MOSCA, G. — *Historia de las Doctrinas Politicas*, tradução da 3.ª ed. italiana corrigida e aumentada, com um apêndice de L. Legaz y Lacambra, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1941.

MOSCA, G. — *Partiti e Sindacati nella Crise del Regime Parlamentare*, G. Laterza i Figli, Bari, 1949.

NABUCO, Joaquim — *Minha Formação, Garnier*, Rio de Janeiro — Paris, 1900.

NABUCO, Joaquim — *Um Estadista do Império*, 4 vs., Instituto Progresso Editorial, São Paulo, 1949.

NAWIASKY, Hans — *Allgemeine Staatslehre*, 5 vs., Benziger, Einsiedeln—Colonia, 1945 a 1958.

NAWIASKY, Hans — *Staatstypen der Gegenwart*, Verlag der Fehr'schen Buchandlung, S. Gall, 1934.

NORTHCOTE PARKINSON, C. — *The Evolution of Political Thought*, University of London Press, 1958.

NUNES LEAL, Victor — *Coronelismo, Enxada e Voto. O Municipio e o Regime Representativo no Brasil*, Rio de Janeiro, 1948.

OAKESHOT, M. — *The Social and Political Doctrines of Contemporary Europe*, Cambridge (University Press), Nova Iorque (Macmillan), 1942.

OLIVEIRA MARTINS, J. P. — *Portugal Contemporâneo*, 2 vs., 4.ª ed., Parceria Antonio Maria Pereira, Lisboa, 1906.

OLIVEIRA TORRES, João Camillo — *A Propaganda Politica. Natureza e Limites.* (Estudos Sociais e Políticos.) Edições da RBEP, Belo Horizonte, 1950.

OLIVEIRA VIANNA — *O occaso do Imperio*, 2.ª ed., Comp. Melhoramentos, de São Paulo.

OLIVEIRA VIANNA — *Problemas de Politica Objectiva*, Comp. Editora Nacional, São Paulo, 1930.

OSGNIACH, A. J. — *The Christian State*, The Bruce Publishing Company, Milwaukee, 1943.

ORLANDO, V. M. — *Diritto Pubblico Generale*, A. Giuffrè, Milão, 1940.

ORLANDO, V. M. — *Principii di Diritto Costituzionale*, G. Barbera, Florença, 1894.

ORTEGA Y GASSET — *La Rebelión de las Masas*, 30.ª ed. espanhola, Revista de Occidente, Madrid, 1956.

ORTOLAN, J. — *Histoire de la Législation Romaine depuis son Origine jusqu'à la Législation Moderne et Généralisation du Droit Romain*, Plon, Paris, 1884.

OSTROGORSKI, M. — *La Démocratie et l'Organisation des Partis Politiques*, 2 vs., Calmann—Lévy, Paris, 1903.

OTTAVIANO, Carmelo — *La Soluzione Scientifica del Problema Politico*, Alfredo Rondinella, Nápoles, 1954.

OUSSET, Jean — *Marxisme et Révolution*, Montalza, Paris, 1970.

PACHECO DE AMORIM, José Bayolo — *De Alguns Temas e Problemas Atuais*, Edição das Semanas de Estudos Doutrinários, Coimbra, 1961.

PALACIO, Ernesto — *Teoría del Estado*, Editorial Política, Buenos Aires.

PALACIOS MEJÍA, Hugo — *Introducción a la Teoría del Estado*, Editorial Temis, Bogotá, 1965.

PANGE, Jean de — *Le Roi Très Chrétien*, Arthème Fayard, Paris, 1949.

PASSERIN D'ENTRÈVES, A. — *La Dottrina dello Stato*, G. Giappichelli, Turim, 1962.

PENDLETON HERRING, E. — *Lobby*, ESS.

PERRIER, Nicolás — *Cité Chrétienne. Essai de Synthèse.* Éditions Saint-Paul, Friburgo—Paris, 1949.

PERROUX, François — *Marxisme et Pouvoir Politique*, Domat—Montchrestien, Paris.

PERROUX, François — *Le Pouvoir Politique et ses Fonctions*, Domat—Montchrestien, Paris.

PERROY, E. — *Le Moyen Âge*, tomo III da *Histoire Générale des Civilisations*, dirigida por M. Crouzet, P.U.F., Paris, 1955.

PETIT-DUTAILLIS, Ch. — *Les Communes Françaises. Caractères et Évolution des Origines au XVIIIème Siècle.* Albin Michel, Paris, 1947.

PIMENTA, Joaquim — *Os Partidos Políticos nos Estados Democráticos*, RDP, vol. I, n.º 1.

PINHEIRO FERREIRA — *Principes du Droit Public, Administratif et des Gens. Manuel des Citoyens sous un Gouvernement Représentatif*, 2 vs., Rey et Gravien, J. P. Aillaud, Treuttel et Würtz, F. G. Levrault, Paris, 1834.

PINHEIRO LIMA, Ranulpho — *A Representação Profissional no Brasil*, Pongetti, Rio de Janeiro.

PINTO FERREIRA — *Princípios Gerais de Direito Constitucional Moderno*, Oficinas Gráficas do Jornal do Comércio, Recife, 1948.

PLONCARD D'ASSAC, J. — *La Lettre Politique* (correspondência mimeografada: Apartado 1244, Lisboa).

PONTES DE MIRANDA — *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n.º 1, de 1969*, 2.ª edição revista, 5 vs. publicados, Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 1970 e 1971.

PONTES DE MIRANDA — *Democracia, Liberdade, Igualdade*, José Olympio, Rio de Janeiro, 1945.

PONTES DE MIRANDA — *Os Fundamentos Atuais do Direito Constitucional*, Emprêsa de Publicações Técnicas, Rio de Janeiro, 1932.

PORRUA PEREZ, Francisco — *Teoría del Estado*, Editorial Porrua, México, 1954.

POSADA, Adolpho — *Tratado de Derecho Politico*, 2 vs., Libreria General de Victoriano Suárez, Madrid, 1923 e 1924.

POSE, Alfredo — *Filosofia del Poder*, trad. de V. Lasarrain, Editorial Intercontinental, México, 1951.

PRADERA, Victor — *O Novo Estado*, Edições Gama, Lisboa, 1947.

PRELOT, Marcel — *Histoire des Idées Politiques*, 3.ª ed., Dalloz, 1966.

QUEIROZ LIMA, E. — *Teoria do Estado*, 5.ª ed., A Casa do Livro, Rio de Janeiro, 1947.

RAMELLA, Pablo — *La Estructura del Estado*, Buenos Aires, 1946.

RANELLETTI, O. — *Istituzioni di Diritto Pubblico*, 6.ª ed. revista e ampliada, CEDAM, Pádua, 1937.

REALE, Miguel — *O Sistema da Representação Proporcional e o Regime Presidencial Brasileiro*, RBEP, 7-XI-1959.

REALE, Miguel — *Pluralismo e Liberdade*, Saraiva, São Paulo, 1963.

REALE, Miguel — *Teoria do Direito e do Estado*, Livraria Martins, São Paulo, 1940.

RIPERT, G. — *Le Déclin du Droit*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1949.

RIPERT, G. — *Les Forces Créatrices du Droit*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1955.

ROMMEN, H. — *La Teoria del Estado y de la Comunidad Internacional en Francisco Suárez*. Estudo preliminar de E. Gomez Arboleya. Trad. de V. García Yebra. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires—Instituto Francisco de Vitoria, Madrid, 1951.

ROMMEN, H. — *Le Droit Naturel. Histoire—Doctrine*. Trad e introdução de Émile Marmy, Egloff, Paris, 1948.

RONCUZZI, Alfredo — *L'Equivoco della Democrazia*, Istituto Editorial del Mediterraneo, Roma, 1966.

ROSE, Arnold — *La Estructura del Poder. El Proceso Politico en la Sociedad Norteamericana*. Editorial Pardiés, Buenos Aires, 1967.

ROSENZWEIG, F. — *Hegel und der Staat*, 2 vs., R. Oldenbourg, Munich—Berlim, 1962 (nova impressão da edição de 1920).

ROSSI, Luigi — *Scritti Vari di Diritto Publico*, v. V, Dott. A. Giuffrè, Milão, 1939.

ROSSI, Pellegrino — *Cours de Droit Constitutionnel*, 4 vs., Guillaumin, Paris, 1866-1867.

ROUSSEAU, J. J. — *Du Contrat Social*, anotado e precedido de um ensaio sôbre a política de Rousseau por Bertrand de Jouvenel, Les Éditions du Cheval Ailé, Constant Bourquin, Genebra, 1947.

RUTLAND, Robert Allen — *The Birth of the Bill of Rights (1776-1791)*, The University of Carolina Press, Chapel Hill, 1955.

SABINE, G. H. — *Historia de la Teoria Politica*, trad. de Vicente Herrero, Fondo de Cultura Económica, México, 1945.

SAMPAY, A. E. — *La Crisis del Estado de Derecho Liberal-Burgués*, Editorial Losada, Buenos Aires, 1942.

SÁNCHEZ ABELENDA — *La teoria del Poder en el Pensamiento Politico*, Editorial Universitario de Buenos Aires, 1969.

SÁNCHEZ AGESTA, L. — *Cortes*, in *Nueva Enciclopedia Jurídica*, Seix, Barcelona, 1953.

SÁNCHEZ AGESTA, L. — *Curso de Derecho Constitucional Comparado*, Editora Nacional, Madrid, 1965.

SÁNCHEZ AGESTA, L. — *Principios de Teoría Política*, Editora Nacional, Madrid, 1966.

SANTAREM, 2.º Visconde — *Memorias para a Historia e Theoria das Cortes Geraes*, Lisboa, na Impressão Regia 1827 (reimpressão).

SANTI ROMANO — *L'Ordinamento Giuridico*, 2.ª ed., Sansoni, Florença.

SANTI ROMANO — *Principii di Diritto Costituzionale Generale*, Dott. A Giuffrè, Milão, 1947.

SARDINHA, Antonio — *A Teoria das Côrtes-Geraes*, prefácio às Memorias do Visconde de Santarem, datado de 20-VII-1924.

SARTORI, Giovanni — *A Teoria da Representação no Estado Representativo Moderno*, trad. de Ernesta e Rosa Gaetani, Ed. da RBPE, Belo Horizonte, 1962.

SAUVY, Alfred — *"Lobbys" et Groupes de Pression*, APP, n.º 2.

SCANTIMBURGO, João de — *A Crise da República Presidencial*, Livraria Pioneira Editôra, São Paulo, 1969.

SCHMITT, Carl — *Romantisme Politique*, trad. de Pierre Linn, Librairie Valois, Paris, 1928.

SCHMITT, Carl — *Verfassungslehre*, Duncker & Humblot, Berlim (reimpressão).

SCHWARTZ, B. — *American Constitutional Law*, Cambridge at the University Press, 1955.

SCHWARTZ, B. — *Law and the Executive in Britain*, New York University Press — Cambridge University Press, 1949.

SEDAS NUNES, A. — *Situação e Problemas do Corporativismo. Principios Corporativos e Realidades Sociais*, Gabinete de Estudos Corporativos, Lisboa, 1954.

SERRA, Enrico — *I Partiti Politici in Gran Bretagna*, Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, Milão, 1958.

SIEGFRIED, A. — *La Suisse, Démocratie-Témoin*, À la Baconnière, Neuchâtel-Éditions de la Colonne Vendôme, Paris, 1948.

SIMON, Yves — *Nature and Functions of Authority*, Marquette University Press, Milwaukee, 1940.

SIEYÈS, E. — *¿Que es el Tercer Estado?* Estudo preliminar e notas de Francisco Ayala, Editorial Americalee, Buenos Aires, 1943.

SIEYÈS, E. — *Qu'est-ce que le Tiers État?* Edição crítica, com introdução e notas de Robert Zappiri, coleção "Les Classiques de la Pensée Politique", Librairie Droz, Genebra, 1970.

SOARES, Gláucio A. D. — *Alianças e Coligações Eleitorais. Notas para uma Teoria.* RBEP, n.º 17, Julho 1964.

SOLANA, Marcial — *El Tradicionalismo Politico Español y la Ciencia Hispana,* Editorial Tradicionalista, Madrid, 1951.

SOUZA SAMPAIO, Nelson — *O Diálogo Democrático na Bahia,* Edições da RBEP, Belo Horizonte, 1960.

SPENLÉ, J. E. — *La Pensée Allemande de Luther à Nietzsche,* Armand Colin, Paris, 1949.

STAMPS, Norman L. — *Why Democracies Fail. A Critical Evaluation of the Causes for Modern Dictatorship,* University of Notre Dame Press, N. D., Indiana, 1957.

STEWART, J. D. — *British Pressure Groups. Their Role in Relation to the House of Commons.* Oxford at the Clarendon Press, 1958.

STEWART REID, J. H. — *The Origins of the British Labour Party,* University of Minnesota Press, 1955.

STORNI, H. J. — *El Parlamentarismo y la Representación Corporativa,* Valerio Abeledo Editor, Buenos Aires, 1943.

STUART MILL, John — *Le Gouvernement Représentatif,* trad. e introdução de M. Dupont-Whit, 3.ª ed., Guillaumin, Paris, 1877.

STUBBS, W. — *The Constitutional History of England in its Origin and Development,* 3 vs., Clarendon Press, Oxford.

SUÁREZ, Francisco — *Principatus Politicus o la Soberanía Popular,* introdução e edição crítica bilingüe por E. Elorduy e L. Pereña, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, 1965.

SWISHER, C. B. — *American Constitutional Development,* Houghton Mifflin Company, Boston, Nova Iorque.

TACITE — *Oeuvres Complètes,* edição bilingüe, 2 vs., Garnier, Paris, 1866.

TAINE, H. — *Les Origines de la France Contemporaine,* 6 vs., Hachette, Paris, 1877 a 1894.

TAPARELLI D'AZEGLIO — *Examen Critique des Gouvernementes Représentatifs dans la Société Moderne,* 4 vs., P. Lethielleux, Paris, 1905.

TCHAKHOTINE, Serge — *Le Viol des Foules par la Propagande Politique,* Gallimard, Paris, 1952.

TEJADA, F. Elías de — *El Señorio de Vizcaya,* Minotauro, Madrid, 1954.

TEJADA, F. Elías de — *La Monarquia Tradicional,* Rialp, Madrid, 1954.

TEJADA, F. Elías de — *La Provincia de Guipuzcoa,* Minotauro, Madrid, 1965.

TEJADA, F. Elías de — *Las Doctrinas Politicas en la Baja Edad Media Inglesa,* Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1946.

TEJADA, F. Elías de — *Las Doctrinas Políticas en la Cataluña Medieval*, Aymá, Barcelona, 1950.

TEJADA, F. Elías de - PERCOPO, Gabriella — *Historia del Pensamiento Político Catalán*, 3 vs., Montejurra, Sevilha, 1963 a 1965.

TELLES JUNIOR, Goffredo — *A Criação do Direito*, 2 vs., São Paulo, 1953.

TELLES JUNIOR, Goffredo — *A Democracia e o Brasil. Uma Doutrina para a Revolução de Março*, Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 1965.

TELLES JUNIOR, Goffredo — *Lineamentos de uma Constituição Realista para o Brasil*, separata da RFD, ano LIV, fasc. II, 1959.

TIMBAL, P. C. — *Histoire des Institutions et des Faits Sociaux*, 4.ª ed., Dalloz, 1970.

TOCQUEVILLE, A. de — *De la Démocratie en Amérique*, ed. definitiva sob a direção de J. P. Mayer, in *Oeuvres Complètes d'Alexis de Tocqueville*, 9.ª ed., Gallimard, Paris, 1951.

TOCQUEVILLE, A. de — *L'Ancien Régime et la Révolution*, ed. definitiva sob a direção de J. P. Mayer (*O.C.*), 2 vs., Gallimard, Paris, 1952.

TORRES, Alberto — *A Organização Nacional*, Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1914.

TORRES, Alberto — *O Problema Nacional Brasileiro*, Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1914.

TOUCHARD, J. — *Histoire des Idées Politiques*, 2 vs., P.U.F., Paris, 1959.

TREND, J. B. — *The Civilisation of Spain*, Geoffroy Cumberlege, Oxford University Press, 1949 (reimpressão).

TRENTIN, Silvio — *La Crise du Droit et de l'État*, L'Églantine, Paris—Bruxelas, 1935.

TREVELYAN, G. M. — *History of England*, 3.ª ed., Longmans Green and Co., Londres, 1952 (reimpressão).

USCATESCU, George — *Rebelión de las Minorías*, Editora Nacional, Madrid, 1955.

UTZ, A. F. — *Formen und Grenzen des Subsidiaritätsprinzips*, F. H. Kerle, 1956.

VALLET DE GOYTISOLO, Juan — *La Libertad Civil según los Juristas de las Regiones de Derecho Foral*, Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, Madrid, 1967.

VALLET DE GOYTISOLO, Juan — *Sociedad de Masas y Derecho*, Taurus, Madrid, 1968.

VALDOUR, Jacques — *Science Sociale Expérimentale — Organisation Monarchique de l'État*, Nouvelles Éditions Latines, Paris.

VAREILLES-SOMMIÈRES — *Les Principes Fondamentaux du Droit*, Cotillon—Guillaumin, Paris, 1889.

VÁRIOS — *A Reforma do Poder Legislativo no Brasil*, Câmara dos Deputados (Secretaria da Presidência), Brasília, 1966.

VÁRIOS — *À Margem da História da República*, ed. Annuario do Brasil, Rio de Janeiro, 1924.

VÁRIOS — *Contribución al Estudio de los Cuerpos Intermedios*, Speiro, Madrid, 1968.

VÁRIOS — *Fundamentos Políticos Brasileiros: I — Sistema Eleitoral* (Relator: Rui Nogueira Martins), Instituto de Sociologia e Política da Federação do Comércio do Estado de São Paulo, 1956.

VÁRIOS — *Legislative Assemblies*, ESS.

VÁRIOS — *Le Pouvoir*, APP ns. 1 e 2.

VÁRIOS — *Le Principe de Subsidiarité*, Itinéraires, Paris, n.º 64, Junho 1962,

VÁRIOS — *Le Travail Parlementaire en France, en Grande Bretagne aux États-Unis et en Suisse*, RFSP, vol. IV, n.º 4.

VÁRIOS — *Libéralisme, Traditionalisme, Décentralisation. Contribution à l'Histoire des Idées Politiques* (direção e introdução de Robert Pelloux), Armand Colin, Paris, 1952.

VÁRIOS — *L'Idée de Légitimité*, APP, n.º 7.

VÁRIOS — *Los Mitos Actuales*, Speiro, Madrid, 1969.

VÁRIOS — *Poder y Libertad*, Speiro, Madrid, 1970.

VÁRIOS — *Political Parties*, ESS.

VÁZQUEZ DE MELLA, J. — *Obras Completas*, 30 vs., Casa Subirana, Barcelona, e outros, 1931 a 1947.

VEGAS LATAPIE, Eugenio — *Consideraciones sobre la Democracia*, Afrodisio Aguado, Madrid, 1965.

VEIGA DOS SANTOS, A. — *Filosofia Política de Santo Tomás de Aquino*, 3.ª ed. melhorada, J. Bushatsky, São Paulo.

VEUILLOT, Louis — *Oeuvres Complètes*, 40 vs., P. Lethielleux, Paris, 1924 a 1940.

VIALATOUX, J. — *La Cité de Hobbes. Théorie de l'État Totalitaire*, Gabalda, Paris, 1935.

VIANA, Victor — *A Constituição Austriaca. A Racionalização do Poder e a Representação de Classes*, Typ. do Jornal do Commercio, 1933.

VILLEY, Michel — *Leçons d'Histoire de la Philosophie du Droit*, Dalloz, Paris, 1957.

VILLEY, Michel — *Seize Essais de Philosophie du Droit dont un sur la Crise Universitaire*, Dalloz, Paris, 1969.

VIRGA, Pietro — *Il Partito nell'Ordinamento Giuridico*, Dott. A. Giuffrè, Milão, 1948.

VOEGELIN, E. — *Order and History*: I — *Israel and the Revelation*, 1956; II — *The World of the Polis*, 1957; III — *Plato and Aristote*, 1957. Louisiana State University Press.

VOEGELIN, E. — *The New Science of Politics*, The University of Chicago Press, 1952.

WAITZ, G. — *Deutsche Verfassungsgeschichte*, 8 vs., Akademische Druck-u. Verlagsanstalt, Graz, 1953 a 1955 (reimpressão).

WALINE, Marcel — *Les Partis contre la République*, Rousseau et Cie., Paris, 1948.

WALKER, H. — *O Congresso Americano e o Parlamento Britânico*, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1954.

WEBER, Alfred — *La Crisis de la Idea Moderna del Estado en Europa*, trad. de J. Pérez, Revista de Occidente, Madrid, 1932.

WEBER, Max — *Economía y Sociedad*, 4 vs., (vários tradutores), Fondo de Cultura Económica, México, 1944.

WEIL, Simone — *L'Enracinement*, Gallimard, Paris, 1949.

WESTEMEYER, D. — *Donoso Cortés Hombre de Estado y Teólogo*, Editora Nacional, Madrid, 1957.

WILLOUGHBY, W. W. — *The Fundamental Concepts of Public Law*, Macmillan, Nova Iorque, 1949.

WILSON, W. — *L'État*, 2 vs., trad. de J. Wilhelm, V. Giard & Brière, Paris, 1902.

WINCKELMANN, J. — *Legitimität und Legalität in Max Webers Herrschaftssoziologie*, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1952.

WÖSSNER, J. — *Die Ordnungspolitische Bedeutung des Verbandwesens (Die Verband-Gesellschaft)*, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1961.

WRIGHT MILLS, J. — *The Power-Elite*, Oxford University Press, 1957.

YURRE, G. R. de — *Teologia de los Sistemas Sociales*, Editorial del Seminario, Vitoria, 1955.

ZWEIG, Egon — *Die Lehre vom Pouvoir Constituant. Ein Beitrag zum Staatsrecht der Französischen Revolution*, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen, 1909.

DICIONARIOS E ENCICLOPEDIAS

CALDAS AULETE — *Diccionario Contemporaneo da Lingua Portugueza.*

COROMINAS, J. — *Diccionario Critico Etimológico de la Lengua Castellana.*

DE PLACIDO E SILVA — *Vocabulário Juridico.*

Enciclopedia de la Cultura Española, Editora Nacional.

Enciclopedia Filosofica, Centro di Studi Filosofici di Gallarate.

Enciclopedia Italiana Treccani.

Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-Americana Espasa-Calpe.

Encyclopaedia Britannica.

Encyclopaedia of the Social Sciences, Macmillan (ESS).

Encyclopédie Française, t. X: *L'État.*

FERRATER MORA, J. — *Diccionario de Filosofia.*

LALANDE, A. — *Vocabulaire Technique et Critique de la Philosophie.*

MORAES SILVA — *Diccionario da Lingua Portuguesa.*

Nôvo Dicionário Brasileiro Melhoramentos.

Nueva Enciclopedia Jurídica, Seix.

QUINTANO — *Diccionario de Derecho Comparado: I — Alemán-Español.*

ROBERT, P. — *Dictionnaire Alphabétique et Analogique de la Langue Française.*

Staatslexikon, Herder.

VIEIRA, Frei Domingos — *Grande Diccionario Portuguez ou Thesouro da Lingua Portugueza.*

FONTES

ALLEN, Stephen Allen — *The Evolution of Governments and Laws,* 2 vs., Princeton University Press (antologia de textos em apêndice ao vol. II).

Antología de Fuentes del Antiguo Derecho (vol. II do *Manual de Historia del Derecho* de A. García-Gallo).

Code Civil Français (Petite Collection Dalloz).

Código Civil Brasileiro.

Código Civil de Portugal (Decreto-lei n.º 47.344, de 25-XI-1966).

Constituição da República Federativa do Brasil (17-X-1969).

Constitutions et Documents Politiques (M. Duverger), Dalloz.

Constitutions Européennes (Mirkine-Guetzévitch), P.U.F.

Corpus Iuris Civilis (ed. Mommsen-Krüger), apud Weidmannos.

Fuero Juzgo en latin y castellano cotejado con los mas atiguos y preciosos códices, Real Academia Española.

The Declaration of Independence. The Articles of Confederation. The Constitution of the United States (James Brown Scott), Oxford University Press.

REVISTAS E OUTRAS PUBLICAÇÕES PERIÓDICAS

Actes du Congrès de Lausanne.

Anales de la Cátedra Francisco Suárez, Universidade de Granada.

Annales de Philosophie Politique, P.U.F., Paris (APP).

Archives de Philosophie du Droit et de Sociologie Juridique, Paris (APDS).

Archives de Philosophie du Droit (nouvelle série), Paris (APD).

Arquivos do Ministério da Justiça, Rio de Janeiro.

Cahiers de la Nouvelle Journée, Paris (CNJ).

Découvertes, Lisboa.

Digesto Econômico, São Paulo.

Dinámica Social, Buenos Aires.

Estudos Sociais e Corporativos, Lisboa.

Hora Presente, São Paulo.
Itinéraires, Paris.
Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart, Tübingen.
La Ley, Buenos Aires.
Natural Law and Forum, Notre Dame, Indiana.
L'Ordre Français, Paris.
Permanences, Paris.
Problemas Brasileiros, São Paulo.
Relazioni, Roma.
Review of Politics, Notre Dame, Indiana.
Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte (RBEP).
Revista Brasileira de Filosofia, São Paulo.
Revista da Faculdade de Direito, da Universidade de São Paulo (RFD).
Revista da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.
Revista de Ciência Política, Rio de Janeiro.
Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro.
Revista de Direito Público e Ciência Política, Rio de Janeiro (RDP).
Revista de Estudios Políticos, Madrid.
Revista dos Tribunais, São Paulo (RT).
Revue des Deux Mondes, Paris (RDM).
Revue Française de Science Politique, Paris (RFSP).
Rivista Internazionale di Filosofia del Diritto, Roma (RIFD).
Sapientia, Buenos Aires.
Scientia Iuridica, Braga.
Verbo, Madrid.